



## TÍTULO

**EDUCACIÓN Y CALIDAD DE VIDA EN ARGENTINA  
(1990-2010)**

## AUTORA

**Elisa de los Ángeles Villoria**

Fecha de lectura	11/12/2014
Instituciones	Universidad Internacional de Andalucía ; Universidad de Huelva
Director	Dr. José Manuel Jurado Almonte
Programa de Doctorado	X Programa Iberoamericano de Doctorado en Historia
ISBN	978-84-7993-735-5
©	Elisa de los Ángeles Villoria
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha de edición electrónica	2016



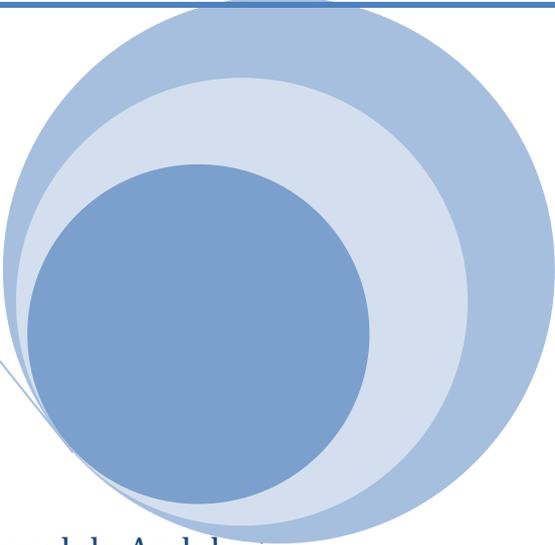
## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

### Usted es libre de:

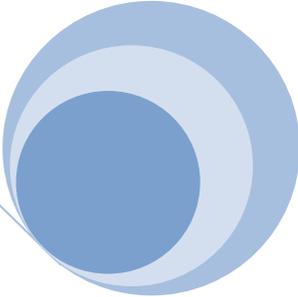
- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



X Programa Iberoamericano de  
Doctorado en Historia  
Universidad de Huelva – Universidad Internacional de Andalucía

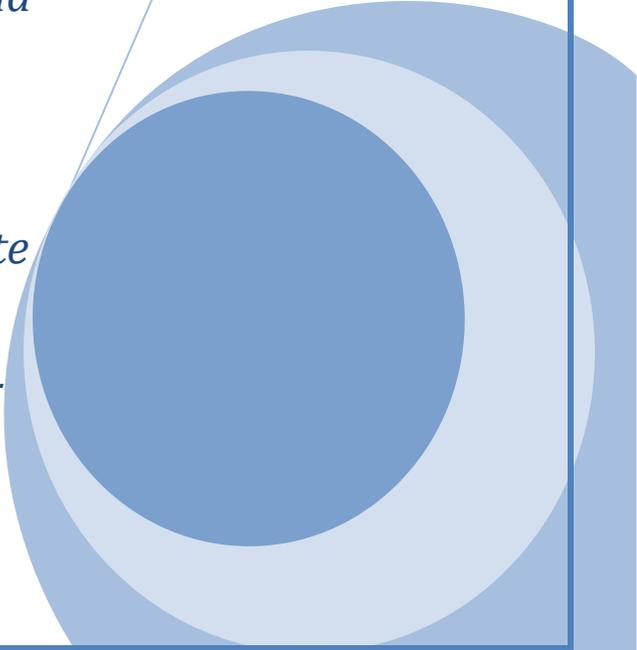


Tesis doctoral  
**Educación y calidad de vida en  
Argentina (1990-2010)**

Autora  
*Elisa de los Ángeles Villoria*

Director  
*Dr. José Manuel Jurado Almonte*

*UNIA-La Rábida, Huelva, España.  
Ciclo lectivo 2014*



X Programa Iberoamericano de Doctorado en Historia  
Universidad de Huelva – Universidad Internacional de Andalucía

Tesis doctoral

# **Educación y calidad de vida en Argentina (1990-2010)**

Autora

*Elisa de los Ángeles Villoria*

Director

*Dr. José Manuel Jurado Almonte*

UNIA-La Rábida, Huelva, España, 2014

Huelva, Julio de 2014

José Manuel Jurado Almonte, Doctor y Profesor del Departamento de Historia II y Geografía de la Universidad de Huelva, como director de la tesis para aspirar al grado de Doctora por la profesora Elisa de los Ángeles Villoria

HACE CONSTAR:

Que la tesis, *“Educación y calidad de vida en Argentina 1990 – 2010”*, en el marco del X Programa Iberoamericano de Doctorado en Historia (Universidad de Huelva – Universidad Internacional de Andalucía) reúne las condiciones científicas y académicas necesarias para su presentación.



Elisa de los Ángeles Villoria

José Manuel Jurado Almonte

## Agradecimientos

El desarrollo y culminación de este estudio ha constituido un gran reto personal y a la vez una experiencia muy enriquecedora.

Esta Tesis Doctoral no hubiera podido ser posible sin la ayuda de personas e instituciones a las que he tenido la bendición de conocer durante estos años. Para ellos vaya mi más sincero agradecimiento.

Mi agradecimiento, en primer lugar, a la Universidad Internacional de Andalucía que al concederme una beca de estudios doctorales posibilitó que comenzara a transitar este desafiante camino.

Agradecer de manera especial a mi director de tesis, Doctor José Manuel Jurado Almonte, por su constante apoyo, entusiasmo y dedicación, así como por sus sugerencias oportunas y revisiones exhaustivas durante el proceso de elaboración de esta investigación. Su dedicada atención me permitió arribar a este momento con un bagaje de conocimientos acrecentado y consolidado.

Gracias a la Universidad de Huelva, cogestionaria del X Programa de Doctorado en Historia. En su cuerpo docente encontré excelentes referentes académicos. De manera muy particular, debo mi reconocimiento a la Doctora Encarnación Lemus López.

De mi entorno cercano, debo al Doctor Raúl Díaz Ricci los primeros consejos y sobre todo el incentivo y la confianza para comenzar a transitar los estudios doctorales. Bajo su codirección culminé la etapa del DEA. Gracias por el permanente apoyo.

***Elisa de los Ángeles Villoria.***  
***Tucumán, Argentina***

## ÍNDICE GENERAL

Índice general	V
Índice de cuadros, figuras, gráficos y mapas	VIII
Índice de acrónimos	XV
Capítulo 1. PROBLEMA, HIPÓTESIS, METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1. Problema, hipótesis y objetivos de la investigación	2
1.2. Marco teórico de la investigación	9
1.2.1. Crecimiento y desarrollo en un mundo globalizado	9
1.2.2. Los estudios de calidad de vida en el nuevo milenio	11
1.2.3. Educación para el desarrollo	13
1.2.4. Educación para el desarrollo en Latinoamérica	18
1.3. Fuentes de información y estructura de la investigación	20
Capítulo 2. GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y NUEVO ROL DE LA EDUCACIÓN EN LATINOAMERICA: SU INFLUENCIA EN LA CALIDAD DE VIDA (1990 – 2010)	24
2.1. Del Estado de Bienestar al Neoliberal	25
2.2. La vinculación educación – desarrollo en las políticas estatales latinoamericanas	36
2.3. La Nueva Ruralidad en Latinoamérica	53
2.3.1. Transformaciones de la ruralidad en un mundo globalizado	53
2.3.2. Las debilidades de la Nueva Ruralidad latinoamericana	58
2.3.2.1. Caída en el crecimiento demográfico	60
2.3.2.2. Pobreza e indigencia	67
2.3.2.3. Limitaciones de la población económicamente activa (PEA)	71
2.3.2.4. Persistencia del trabajo infantil	74
2.3.2.5. Incidencia del trabajo femenino	78

Capítulo 3. EL NEOLIBERALISMO EN ARGENTINA. ROL DE LA EDUCACIÓN EN LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO (1990 – 2001)	83
3.1. El Estado Argentino	84
3.1.1. Encuadre geográfico	84
3.1.2. Breve descripción de la geografía física	86
3.1.3. Organización territorial – administrativa	90
3.1.4. Reseña demográfica	106
3.2. El Estado neoliberal argentino	111
3.2.1. Premisas definitorias del modelo	114
3.2.2. Etapas de desarrollo	116
3.3. La política neoliberal en educación	129
3.3.1. Desequilibrios en el ejercicio del derecho a la educación	131
3.3.2. La reforma educativa: la Ley Federal de Educación de 1993	136
3.3.3. La articulación educación – trabajo	140
3.3.4. El protagonismo de la escuela en la ruralidad	142
3.3.5. Atención a la escuela en ruralidad desde la Ley de Educación Federal	147
3.3.6. Ofertas de formación agropecuaria	149
3.3.7. Propuestas de capacitación laboral	152
3.3.8. Valoraciones de la reforma educativa	153
Capítulo 4. LA PROPUESTA NEOLIBERAL EN CRISIS. ¿LA CALIDAD DE VIDA TAMBIÉN? (ARGENTINA 2001 – 2003)	157
4.1. Se cierra el ciclo neoliberal en Argentina.	158
4.1.1. Emergencia ocupacional, económica y educativa: la herencia de la etapa neoliberal	159
4.1.2. Radiografía económica y social de Argentina en el cambio de siglo	159
4.1.3. El espectro laboral de Argentina en crisis	173
4.1.4. El peso de la crisis en la actividad agropecuaria	178
4.1.5. Balance de la reforma educativa de 1993	181
4.2. Una mirada final al modelo neoliberal	190

Capítulo 5. NUEVOS PARADIGMAS PARA LA ATENCIÓN A LA CALIDAD DE VIDA EN ARGENTINA. 2003 -2010	192
5.1. Los nuevos paradigmas de desarrollo	193
5.1.1. Incorporación del concepto de Desarrollo Territorial y reorientación de la política social en Argentina	194
5.1.2. Reorientación de la política educativa	200
5.2. Nueva reforma del sistema educativo argentino	201
5.2.1. La atención a la escuela rural	201
5.2.2. Programas y propuestas para superar las debilidades de la oferta educativa	202
5.2.3. La Ley de Educación Nacional (2006)	207
5.2.4. Los resultados de la reforma educativa al finalizar la primera década del 2000	214
5.3 Crecimiento económico con desarrollo: desequilibrios latentes	230
Capítulo 6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	236
6.1. Educación y calidad de vida.	237
6.2. Rol de la educación en la definición de desigualdades en crecimiento y desarrollo. Los análisis efectuados	238
6.3. Reflexiones finales	246
Capítulo 7. BIBLIOGRAFÍA	251

## Índice de Cuadros

Nro.	Título	Página
2.1	Latinoamérica. Nivel de instrucción y años de escolaridad. (población de 25 a 59 años de edad)	42
2.2	Latinoamérica. Años de educación obligatoria y porcentajes de cumplimiento en población de 15 a 29 años (países con información disponible) 2000	43
2.3	Latinoamérica. Porcentajes población 25 a 29 años según años de educación obligatoria cursada y zona de residencia (Países con información disponible) 2000	45
2.4	Latinoamérica. Porcentajes matrícula femenina urbana y rural y por nivel educativo	49
2.5	Latinoamérica. Variables de relación nivel educación – pobreza	50
2.6	Latinoamérica. Población de 10 años y más migrante del campo a la ciudad	65
2.7	Latinoamérica. Porcentajes de pobres e indigentes	70
3.1	Argentina. Evolución demográfica por regiones	97
3.2	Argentina. Densidad y población total en provincias región NOA	98
3.3	Argentina. Vulnerabilidad social en provincias del NOA y NEA	100
3.4	Argentina. Densidad y población total en provincias región NEA	101
3.5	Argentina. Densidad y población total en provincias región Pampeana	102
3.6	Argentina. Densidad y población total en provincias región Cuyo	103
3.7	Argentina. Densidad y población total en provincias región	

	Patagónica	105
3.8	Argentina. Porcentaje de población rural	111
3.9	Argentina. Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincias 1991	113
3.10	Argentina. Crecimiento del producto interno bruto y tasa de empleo. 1991/99	117
3.11	Argentina. Hogares bajo línea de pobreza. Porcentajes 1991/98	119
3.12	Población mayor de 14 años según calificación ocupacional. 1991	119
3.13	Argentina. Porcentajes de población rural por regiones 1991.	120
3.14	Argentina. Tasas de escolarización regiones NEA y NOA.1991	121
3.15	Argentina. Programas de Desarrollo Rural (1990-2001)	126
3.16	Argentina. Tasa neta de escolarización nivel primario y secundario. 1991	132
4.1	Argentina. Variación de la Población. 1991 y 2001	160
4.2	Argentina. Porcentaje de cambio en la población rural. 1991-2001	162
4.3	Argentina. Población urbana y rural por sexo. 2001	163
4.4	Argentina Hogares y población total con NBI 1980/2001	165
4.5	Argentina. Hogares y población con NBI (capacidad de subsistencia) urbanos y rurales. 2001	165
4.6	Argentina. Hogares y Población con Necesidades Básicas Insatisfechas por regiones y provincias (NBI). 2001	167
4.7	Argentina. Población por tipo de viviendas. 2001	169

4.8	Argentina. Hogares con privaciones. 2001	171
4.9	Argentina. Situaciones de hacinamiento. 2001	172
4.10	Argentina. Situaciones de hacinamiento por espacios urbano y rural. 2001	172
4.11	Argentina. Porcentajes relación nivel educativo alcanzado y empleo no registrado. 2004	173
4.12	Argentina. Población mayor de 14 años ocupada, urbana y rural, por sector. 2002	175
4.13	Argentina. Población urbana y rural por sexo y condición de actividad. 2001	175
4.14	Argentina. Total población ocupada por provincias y tipo de calificación. 2001	176
4.15	Argentina. Población urbana y rural por cobertura social	177
4.16	Argentina. Porcentaje de trabajo semanal de niños y adolescentes. Muestreo regional. 2004	180
4.17	Argentina. Tasa de escolarización por nivel. 2001	182
4.18	Argentina. Asistencia educativa y clima educacional del hogar. 2001	183
4.19	Argentina. Asistencia escolar y privación material del hogar. 2001	184
4.20	Argentina. Tasas de Promoción, Repitencia, Sobre edad y Abandono. 2004	188
5.1	Argentina. Propuestas adaptadas y nuevas de Programas de atención a la ruralidad a partir 2002	199
5.2	Argentina. El gasto en educación	208
5.3	Argentina. Inversiones en materia educativa por provincias	209
5.4	Argentina. Población analfabeta por provincias	216

5.5	Argentina. Tasas de analfabetismo por provincias en dos últimos censos	217
5.6	Argentina. Alumnos total país y alumnos de modalidad rural	220
5.7	Argentina. Porcentajes total país de escolarización media	225
5.8	Argentina. Escuelas rurales por distribución geográfica y niveles. Porcentajes 2008	226
5.9	Argentina. Población por sexo y por provincia con y sin cobertura salud	231
5.10	Argentina. Evolución tipo de empleo	232

### Índice de Gráficos

Nro.	Título	Página
2.1	Latinoamérica. Promedio de años de escolaridad de la población de más de 25 años. 1998	41
2.2	Latinoamérica. Porcentajes de distribución de gastos oficiales (1990-2000)	57
2.3	Latinoamérica. Crecimiento de población y proyecciones 1950/2050	61
2.4	Latinoamérica. Distribución de la población por ámbitos 1950/2001	62
2.5	Latinoamérica. Población rural por países. (2000)	63
3.1	Argentina. Distribución relativa de población por provincias	109
3.2	Argentina. Regiones geográficas y explotaciones agropecuarias pobres. 2001	128
3.3	Argentina. Tasas de escolarización por niveles y por ámbitos geográficos. 1991	133
3.4	Argentina. Tasas de Sobre edad por niveles y ámbitos	

	geográficos. 1991	134
4.1	Argentina. Tipos de vivienda. 2001.	168
4.2	Argentina. Calificación ocupacional población rural concentrada. 2001	179
4.3	Argentina. Población rural agrupada: máximo nivel educativo alcanzado. 2001	185
4.4	Argentina. Población rural agrupada: años de escolaridad. 2001	185
4.5	Argentina. Población rural escolarizada 2001	186
5.1	Latinoamérica. Puntuaciones Programa Pisa 2009	219
5.2	Argentina. Ofertas diferenciadas Nivel Inicial urbano.2008	223
5.3	Argentina. Ofertas diferenciadas Nivel Inicial rural.2008	224
5.4	Argentina. Distribución matrícula rural por tipo de establecimiento y oferta. 2008	227

Índice de Figuras

Nro.	Título	Página
2.1	Latinoamérica .Escuela rural con equipo fotovoltaico. Santiago del Estero, Argentina	47
2.2	Latinoamérica. Barrios pobres en la periferia de Lima. Perú (2010)	69
2.3	Latinoamérica. Trabajadores rurales. Emprendimiento de plantas ornamentales (Chile, 2010)	74
2.4	Latinoamérica Menores trabajando en la cosecha. Perú	76
2.5	Latinoamérica. Niños colombianos trabajando en la	78

	construcción.	
2.6	Latinoamérica. Mujeres artesanas en Quito, Ecuador	81
3.1	Argentina. “La escuelita rural” de Berni	142
3.2	Argentina. Escuela rural 309. Provincia de Jujuy	143
3.3	Argentina. Escuela rural en la provincia de Formosa	144
3.4	Argentina. Escuela rural en la provincia de Jujuy. Proyecto de energías renovables en mercados rurales (PERMER)	145
3.5	Argentina. Alumnos de escuela rural en Jujuy	146
4.1	Argentina. Provincias con necesidades básicas insatisfechas (NBI). 2001	166
5.1	Argentina. Nuevo edificio escuela en Trancas, Tucumán	204
5.2	Argentina. Porcentaje de analfabetismo en tres últimos censos	215

### Índice de mapas

Nro.	Título	Página
3.1	Argentina en el contexto mundial	84
3.2	Argentina en el contexto latinoamericano	85
3.3	Argentina. Regiones Naturales	86

3.4	Argentina. Medio físico	88
3.5	Argentina. Hidrografía	89
3.6	Argentina. Climas	90
3.7	Argentina. Provincias	92
3.8	Argentina. Regiones Geográficas	94
3.9	Argentina. Divisiones regionales	96
3.10	Latinoamérica. Cifras de densidad de población por países	107
3.11	Argentina. Distribución de la población	108
4.1	Argentina. Población total por provincia	164
4.2	Argentina. Tasas de analfabetismo entre censos	189
5.1	Argentina. Analfabetos por provincias.	218
5.2	Argentina. Población 3 y 4 años que asiste establecimiento escolar	222
5.3	Argentina. Tasa de desocupación mayores de 14 años	234

## Acrónimos utilizados

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CELAM	Comisión económica para Latinoamérica
EAP	Explotación agropecuaria
EAF	Explotación agropecuaria familiar
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FP	Formación profesional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
LEN	Ley de Educación Nacional
LFE	Ley Federal de Educación
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MECyT	Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NEA	Noreste argentino
NOA	Noroeste argentino
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PDR	Programa de desarrollo rural
PPR	Pequeño propietario rural



## **Capítulo 1**

### **PROBLEMA, HIPÓTESIS, METODOLOGÍA, OBJETIVOS Y MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN**

## 1.1. Problema, hipótesis, metodología y objetivos de la investigación

A pesar de que frecuentemente confundimos los conceptos de desarrollo y crecimiento, hay diferencias fundamentales entre ellos: *crecimiento* como referido a un incremento cuantitativo a escala física, se refiere a las cosas (por definición estáticas, separadas, fragmentadas) y cantidades (FEITO, 2008); mientras que *desarrollo* hace referencia a la capacidad y deseo de satisfacer las aspiraciones legítimas personales y colectivas. El Informe del año 2000 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definió al desarrollo como un proceso a la vez que un fin, por el cual se espera que la gente alcance a vivir una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente, goce de seguridad y sean garantizados sus derechos. Desde estas definiciones podemos afirmar que en una sociedad, el mejor reflejo del crecimiento económico es el nivel de vida, mientras que en lo que se refiere al desarrollo lo es la calidad de vida.

En cuanto al concepto de *calidad de vida*, hoy en su uso más generalizado, hace referencia a una medida de logro respecto a un nivel establecido como óptimo, teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales dependientes de la escala de valores prevaleciente en la sociedad. Supone, entre otras cosas, llevar una vida saludable, gozar de un hábitat que no perjudique la salud, disponer de cierto nivel asistencial, tener acceso a la educación, gozar de libertad política y tener garantizados los derechos inherentes a los individuos, poder ejercer un trabajo digno y bien remunerado, disponer de ciertos recursos económicos y participar en la vida comunitaria. En este sentido, afirma Abalaron (1998, 8):

*“La calidad de vida en el territorio, es el grado de excelencia que una sociedad dada, precisamente localizada en un tiempo y en un espacio geográfico, ofrece en la provisión de bienes y servicios destinados a satisfacer cierta gama de necesidades humanas para todos sus miembros, y el consiguiente nivel de contento o descontento individual y grupal según la percepción que se tenga de esa oferta, accesibilidad y uso, por parte de la población involucrada”.*

Así entendido, el concepto está emergiendo como un principio organizador aplicable para la mejora de esta sociedad global, sometida a transformaciones sociales, políticas, tecnológicas y económicas constantes.

Precisamente con este enfoque, la presente investigación procura resaltar que en los años 90 en Latinoamérica, inserta en el proceso de mundialización y moldeándose en sus estados la propuesta neoliberal, se manifestaron desequilibrios en crecimiento y desarrollo entre los estados y al interior de los mismos. La situación afectó particularmente al sector rural de la población. Esta compleja situación latinoamericana constituirá, por tanto, la *problemática general* a la que se abocará nuestra investigación, teniendo a la década de 1990 como corte temporal.

Argentina participó plenamente de esa compleja situación: al tiempo que operó una tendencia hacia la integración con las economías mundiales, paralelamente se consolidaron y agravaron procesos desequilibrados de crecimiento económico y calidad de vida de carácter regional. El Estado argentino, habiendo experimentado profundos desequilibrios regionales desde los años 90 será, por tanto, el *ámbito* particular de análisis de esta investigación.

Al respecto, análisis cualitativos de esta situación vienen poniendo de manifiesto que no se trata exclusivamente de desequilibrios originados en el proceso globalizador en marcha sino que algunos de sus elementos provienen de largo tiempo. La sumatoria de habitantes y recursos naturales de las denominadas regiones Pampeana y Metropolitana, donde se centraliza el modelo agroexportador diseñado a mediados del siglo XIX, viene ya produciendo una asimétrica concentración de actividad económica, tasas de empleo, servicios e infraestructura con respecto al resto del país, generando además una migración constante en busca de mejor calidad de vida en este aglomerado central. Si se reúnen ambas regiones estamos en presencia del 25% de la superficie del país, pero también del 65% de la población, el 70% del PIB, el 4% del analfabetismo y el 9% de mortalidad infantil según el Censo de Población 2010<sup>105</sup>. Estas cifras son indicativas del problema planteado. Comparativamente, los tres últimos censos de población (1990, 2001, 2010) ponen en evidencia: por un lado, que la estructuración del modelo neoliberal sumó vulnerabilidad a las condiciones de vida de determinadas regiones y sectores sociales; por otro lado, muestran que las medidas estatales aplicadas tras el derrumbe de ese esquema de estado (2001) han contribuido a mejorar la calidad de vida de la población en general, disminuyendo la cantidad de hogares pobres e indigentes, reduciendo la tasa de desempleo y subocupación, mejorando la oferta educativa. Pero, sin

---

<sup>105</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2011): *Censo nacional de población 2010*. Buenos Aires.

embargo, puede observarse también la resistencia que vienen presentando determinadas cuestiones y regiones a las propuestas aplicadas.

Relacionada con esta situación de desequilibrios que hemos identificado como el problema central al que se dirige nuestra investigación, existe una amplia producción bibliográfica como son, por ejemplo, los trabajos de la Asociación de Estudios de Población de la República Argentina (AEPA), el mismo proyecto de investigación al que pertenece esta doctoranda (“Calidad de vida en espacios rurales de Tucumán” del Instituto de Estudios Geográficos de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán); las aportaciones de Z. Barman respecto a la globalización y sus consecuencias humanas, E. Barrera y Edelmira Pérez con sus investigaciones sobre nueva ruralidad y empleo rural no agrícola; J. Brunner que se enfoca en las nuevas tecnologías y las sociedades en transformación en el mundo global; Adriana Puiggrós, Daniel Filmus y Claudia Jacinto, con sus análisis sobre los dilemas que vive la escuela en el mundo global; Javier Herrera V., analizando las dificultades de la educación de adultos en áreas marginales y Miguel Ortega, Délano y Larrañaga y Alejandro Llanes Navarro, enfocados en las particularidades de la educación en ruralidad; Frigerio, Poggi y Tiramonti que analizan las reformas de las instituciones educativas argentinas en las últimas décadas por enumerar los más actualizados y sin concluir en esta mención la producción científica disponible<sup>106</sup>.

Hemos dirigido nuestro interés investigativo a esta situación problemática considerando que la persistencia del conjunto de asimetrías puede poner en peligro la integración territorial a largo plazo y a toda política de desarrollo que no tome en cuenta estos parámetros.

Frente a esta compleja situación de contrastes y variaciones en crecimiento y desarrollo entre las regiones argentinas, desequilibrios que vienen profundizándose desde los años 90 con el diseño del modelo neoliberal de estado y las exigencias del proceso globalizador; y teniendo en cuenta la relación entre la educación y el capital humano, y, por ende, entre aquella y la capacidad de crecimiento de los países, fortalecida como consecuencia de la difusión de las Teorías del Capital Humano y del Capital Social; rescatando además la valorización creciente de las trayectorias educativas desde la década del 80 al incluirse a la educación en las planificaciones estatales para impulsar el

---

<sup>106</sup> Las obras de estos autores están incluidas en el capítulo 7 de Bibliografía.

desarrollo, es que esta investigación será guiada por la *hipótesis* de que uno de los elementos que está radicalizando las diferencias en calidad de vida entre la población de las distintas regiones geográficas de Argentina es la heterogénea estructuración que presenta la oferta educativa a nivel provincial. La variedad de ofertas en composición y calidad, en adecuación a los requerimientos del mercado laboral y productivo, en adaptación a las dinámicas urbanas/rurales, en calidad de servicios, consideramos que no estaría aportando a conformar el capital humano capaz de impulsar una mejor calidad de vida en determinadas regiones. El sistema educativo argentino parecería estar reproduciendo desigualdades de origen de la población escolar. Se estaría apartando de su objetivo fundacional de contribuir a superar las diferencias en el acceso y ejercicio de los derechos ciudadanos.

La apreciación de la educación como una de las variables clave en el proceso de desarrollo social y crecimiento económico de los pueblos, es uno de los fundamentos claves de la hipótesis que guía esta investigación. Se vincula, por un lado, con el renovado énfasis que adquirió la Teoría del Capital Humano desde los años 80, valorando desde una perspectiva utilitaria y eficiente a la educación como sistema de transmisión eficaz de conocimientos técnicos; y asociándola al proceso de crecimiento y desarrollo de las sociedades. Por otro lado, toma en cuenta las aportaciones de la Teoría del Capital Social que explica el papel desempeñado por las relaciones sociales en los procesos de desarrollo de las sociedades contemporáneas. La teoría afirma que la escuela se encuadra entre las instituciones que favorecen la multiplicación de esas relaciones

Esta revalorización de la educación encontró eco en instituciones supranacionales promotoras del progreso de las naciones, que también desde los años 80 comenzaron a difundir una serie de recomendaciones encaminadas a reforzar el esfuerzo inversor en el sistema educativo. Las propuestas avalaban que la escuela eficaz era aquella que se constituye en espacio para el cambio al facilitar la adquisición de habilidades cognitivas, pero entendiendo que los resultados dependen tanto de indicadores contextuales (nivel socioeconómico y clima educativo en el hogar), como de los factores internos a la propia escuela (clima de trabajo adecuado) (MELLA, 2006).

Para mediados de los 90, la valoración de la educación como promotora de desarrollo y crecimiento se fortaleció, básicamente a partir de estudios sobre la relación entre la escolaridad y el crecimiento del PIB de autores como Barro<sup>107</sup> (1991, 2000),

---

<sup>107</sup> Barro y Lee(2000),“International data on Educational Attainment: Updates and Implications”. Los autores estudiaron la relación entre número promedio de años de asistencia a la escuela –especialmente en el nivel

Benhabib y Spiegel<sup>108</sup> (1994), Behrman<sup>109</sup> (1996), y de instituciones como el BID<sup>110</sup>. Las mismas comprobaron una correlación positiva entre años de escolaridad y crecimiento del PIB per cápita en las regresiones entre países.

Frente a la problemática identificada y la hipótesis elaborada, en nuestra investigación nos preguntaremos *cuáles fueron los parámetros medios de calidad de vida en Argentina para las dos últimas décadas*, a fin de detectar la presencia de situaciones de vulnerabilidad social y económica extremas entre las jurisdicciones provinciales. Será tarea complementaria identificar sus elementos componentes, lo cual nos permitirá elaborar comparaciones sobre sus causas y características. Apelaremos en esta tarea especialmente a las últimas fuentes censales nacionales, así como a informes proporcionados por instituciones de cooperación internacional y relevamientos de instituciones privadas y públicas nacionales sobre el tema.

Seguidamente, nos hemos de preguntar si *el sistema educativo argentino está contribuyendo eficazmente a desarrollar las competencias y habilidades que el mundo global exige para facilitar la inserción de la ciudadanía en materia de comunicación, empleo, producción*. Será objeto específico de investigación el vigente sistema educativo argentino. Se analizará el número de años de escolaridad logrados, para evaluar el nivel de instrucción de la población adulta, así como la cantidad de personas que ha egresado del nivel de enseñanza obligatoria. Indagaremos los resultados de instrumentos de medición de calidad por áreas de estudios; para tener una idea de la calidad de la enseñanza; el tema nos preocupa pues la preparación de la fuerza de trabajo y su competitividad en el futuro dependen de la realidad de los sistemas educativos. Pretendemos efectuar comparaciones entre el sistema educativo argentino, con los otros países de América Latina.

También atenderemos a las dos últimas reformas educativas, las transformaciones curriculares, las adecuaciones estructurales. Analizaremos la matrícula escolar haciendo hincapié en el nivel secundario, habida cuenta de su obligatoriedad. Repasaremos los

---

secundario– y crecimiento económico. Estiman que un año de escolaridad adicional está asociado a un aumento de la tasa de crecimiento de un país de 0,44% anual. Para estos autores, una posible interpretación de esta observación es la de que una fuerza de trabajo que haya completado la enseñanza secundaria o la superior facilita la incorporación de tecnologías de los países extranjeros más avanzados.

<sup>108</sup> Benhabib y Spiegel (1994) "The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data". Los autores indicaron que el capital humano afecta al desarrollo económico a través de su efecto sobre el progreso técnico, o de la influencia que ejerce sobre la tasa de inversión del capital físico

<sup>109</sup> Behrman, J. (1993) "The impact of health and nutrition on education" Ediciones del BID.

<sup>110</sup> En 1993 lanzó el "Programa para la Revitalización Educativa de las Américas"

resultados de las instancias evaluativas de calidad de los aprendizajes adecuadas a parámetros internacionales y nacionales.

También procuraremos conocer las responsabilidades de financiamiento educativo que compete a los gobiernos nacional y provincial. Así pues, nos interesa conocer si en las provincias argentinas existe una relación entre ritmo de crecimiento económico y conformación de las propuestas educativas. Es decir, pretendemos investigar si se estarían generando diferencias al interior del sistema de educación pública relacionadas con contenido y calidad que, en definitiva, estarían reproduciendo las desigualdades sociales de origen de los alumnos.

Esta investigación se encuadra dentro de una *metodología hipotético-deductiva*. Por tanto, este conjunto de interrogantes que se deducen de nuestra hipótesis principal y, en este sentido, pueden ser consideradas como hipótesis auxiliares, irán siendo abordadas sucesivamente procurando aportar claridad al espectro hipotético inicial. Confiamos en que con esta secuencia la problemática teórica se irá extendiendo hacia momentos resolutivos.

En *La lógica de la investigación científica* (1934), K. Popper expuso la metodología hipotético-deductiva. Su aportación fue lograr superar los problemas del inductivismo decimonónico, ofreciendo el falsacionismo como metodología científica estándar. Según esta metodología, una teoría o hipótesis queda suficientemente validada cuando es posible señalar enunciados que, en sentido inverso, podrían falsarla en un escenario hipotético. Así pues, no se trata simplemente de verificar hipótesis sino más bien de diseñar aquellas circunstancias donde efectivamente las mismas perdieran su validez. Por su parte, Mario Bunge en *Epistemología. Curso de actualización* (1985) ofrece una descripción de las etapas del método:

1. Descubrimiento del problema o laguna en un conjunto de conocimientos. Si el problema no está enunciado con claridad, se pasa a la etapa siguiente; si lo está, a la subsiguiente.
2. Planteo preciso del problema o bien replanteo de un viejo problema a la luz de nuevos conocimientos (empíricos o teóricos, sustantivos o metodológicos).
3. Búsqueda de conocimientos o instrumentos relevantes al problema (por ejemplo, datos empíricos, teorías, aparatos de medición, técnicas de cálculo o medición). O sea, inspección de lo conocido para ver si se puede resolver el problema.

4. Tentativa de solución del problema con ayuda de los medios identificados. Si este intento falla, pásese a la etapa siguiente; si no, a la subsiguiente.
5. Invención de nuevas ideas (hipótesis, teorías o técnicas) o producción de nuevos datos empíricos que prometan resolver el problema.
6. Obtención de una solución (exacta o aproximada) del problema con la ayuda del instrumental conceptual o empírico disponible.
7. Investigación de las consecuencias de la solución obtenida. Si se trata de una teoría, búsqueda de predicciones que puedan hacerse con su ayuda. Si se trata de nuevos datos, examen de las consecuencias que puedan tener para las teorías relevantes.
8. Puesta a prueba (contrastación) de la solución: confrontación de ésta con la totalidad de las teorías y de la información empírica pertinente. Si el resultado es satisfactorio, la investigación se da por concluida hasta nuevo aviso. Si no, se pasa a la etapa siguiente.
9. Corrección de las hipótesis, teorías, procedimientos o datos empleados en la obtención de la solución incorrecta. Éste es, por supuesto, el comienzo de un nuevo ciclo de investigación”.

Es *objetivo* principal de esta investigación, finalmente, brindar un panorama detallado de las necesidades que restan atender desde la educación en la formación de la ciudadanía, para que pueda constituirse en elemento de renovación del crecimiento y generador de desarrollo. Queremos reforzar la relevancia de las trayectorias educativas de los ciudadanos, considerándolas como una de las variables más eficaces para reducir las desigualdades e impulsar el desarrollo personal y comunitario. Pretendemos recuperar la orientación tradicional de la escuela argentina, desempeñando un papel central en la superación de las diferencias en calidad de vida. Confiamos, además, que el análisis de los desequilibrios sociales y económicos presentados pueda servir como punto de partida de adaptaciones curriculares en futuras planificaciones escolares regionales.

## 1.2. Marco teórico de la investigación

### 1.2.1. Crecimiento y desarrollo en un mundo globalizado

La Humanidad continúa buscando caminos para la superación de los desequilibrios económicos, sociales, políticos y ambientales. Aunque en organización social, conquistas conceptuales, tecnología, procesos productivos y relaciones comerciales se evidencia un crecimiento mundial sin precedentes desde la segunda mitad del siglo XX, persisten y se acrecientan las condiciones que limitan un desarrollo humano en equidad. Sin duda, el proceso globalizador que vivimos ha implicado por igual retos y posibilidades, oportunidades e incentivos, riesgos e incertidumbre para el desarrollo de los estados y sus comunidades. Mientras se observa la incorporación de tecnología, la reorganización de los procesos productivos y de comercialización, la profundización de la rentabilidad de la producción, la apertura e interconexión de los mercados y la intervención de capitales privados para integrar el sector agropecuario al proceso global, paradójicamente fueron quedando excluidos del proceso los pequeños productores agropecuarios, los micro-empresarios y los grupos de población más vulnerables socio-económicamente. Los mismos, se mostraron incapaces de insertarse en la modernización debido a su débil capital humano y financiero, con riesgo de desaparecer, al ser inviables económicamente, por su imposibilidad de formar parte de los nuevos modelos de producción y comercialización al no alcanzar los perfiles laborales exigidos en el escenario de la globalización.

En este contexto, desde los años 90' han cobrado relevancia las investigaciones sobre la calidad de vida de las comunidades. Desde organismos internacionales, se insta a trabajar por el desarrollo de los pueblos y la superación de los desequilibrios. Ejemplo de ello fueron los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, definidos en septiembre de 2000 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los cuales plantean ocho metas de desarrollo humano a alcanzar plenamente a partir de 2015. Ellas son: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar el sustento del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. *“...La tarea fundamental...es conseguir que la mundialización*

se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo...en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos...”, según afirma la Declaración de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio<sup>111</sup>.

Latinoamérica, inserta en esa mundialización desde los últimos años de la década de 1980, a través del modelo neoliberal adoptado por la mayoría de sus Estados, es clara muestra de las asimetrías y paradojas que el proceso global generó. Por un lado, sus países mostraban un crecimiento progresivo de actividades agrícolas no tradicionales y actividades no agrícolas en el medio rural, un avance notable en procesos agroindustriales y agroalimentarios en respuesta a nuevas demandas de la economía mundial. Por otro lado, la situación de pobreza alcanzaba al 39% de los hogares<sup>112</sup>, lo que equivalía a casi 200 millones de personas, de los cuales 7,5 millones se ubicaban en el medio rural (CEPAL, 1996). La situación condujo a que, durante la última década del siglo XX, las agendas estatales de los países de la región introdujeran con urgencia el tema de la calidad de vida, atendiendo de manera especial a los espacios rurales<sup>113</sup>, que aparecían como los más afectados por los cambios globales.

*El Estado argentino* compartió la situación antes mencionada e igualmente la globalización no fue sinónimo de homogeneización. Se pudo observar la consolidación de procesos productivos y comerciales desiguales de carácter regional y la profundización de desequilibrios en valores de calidad de vida de sus poblaciones. El asimétrico ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía y, en consecuencia, la conservación y reproducción de la pobreza en diferentes puntos geográficos, viene evidenciándose hasta esta primera década del siglo XXI como uno de los retos más difíciles para el estado nacional.

---

<sup>111</sup> ONU, A/RES/55/2, pág. 2 y subsiguientes.

<sup>112</sup> El *Informe Anual* sobre el *Panorama Social* 2010 mostró que el porcentaje de pobres se elevó al 43%.

<sup>113</sup> No existe una única definición para ruralidad, pero mayoritariamente se utiliza un umbral que se ubica entre los 1.500 y 2.500 habitantes para distinguir entre zonas urbanas y rurales. En la Unión Europea básicamente se utiliza la definición elaborada por la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico que considera como rural a los territorios con una densidad de población inferior a 150 habitantes por km<sup>2</sup>. Pero, además, los países de la Unión aplican una amplia gama de criterios para delimitar su población rural: el tamaño y la densidad de población, la densidad de las comunicaciones, el peso de la agricultura en términos de empleo o de valor agregado, entre otras. En Latinoamérica, también las formas de definición de lo rural muestran gran diversidad: las puramente administrativas (por ejemplo Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), las que combinan límites demográficos (densidad y tamaño de los aglomerados) con el porcentaje de ocupación agraria de la población económicamente activa (tal el caso de Chile), las puramente demográficas (Argentina, Bolivia, México) (CASTRO Y REBORATTI, 2008; DRIVEN, 2003). En Argentina se denomina población rural a la que habita en centros poblados con menos de 2.000 habitantes, además de la población diseminada (Instituto Nacional de Encuestas y Censos, 2001).

### 1.2.2. Los estudios de calidad de vida en el nuevo milenio

A pesar de la popularización del concepto de *calidad de vida*, existen ciertas dificultades para poder definirlo. El vocablo comienza a incluirse en los ideales y acciones del Estado de Bienestar, después de la II Guerra Mundial, en el marco de la organización de un nuevo orden internacional en los países occidentales. Desde las Ciencias Sociales se inició el desarrollo de indicadores que permitieron medir datos y hechos vinculados al bienestar social de una población. En un primer momento éstos hicieron referencia a condiciones objetivas de tipo económico y social y, posteriormente, pasaron a contemplar también elementos subjetivos involucrados en la conceptualización de una vida de calidad.

Desde los años 80, la expresión calidad de vida ha ido adquiriendo un carácter multidimensional al definirse como concepto integrador que comprende todas las áreas de la vida, haciendo referencia tanto a condiciones objetivas como a componentes subjetivos. Asimismo, presupone el reconocimiento de las dimensiones materiales, culturales, psicológicas y espirituales del hombre, para su bienestar subjetivo y la manera en que se enfrentará a las adversidades.

Hoy, el concepto en su uso más generalizado, hace referencia a una medida de logro respecto a un nivel establecido como óptimo, teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales dependientes de la escala de valores prevaleciente en la sociedad. Supone, entre otras cosas, llevar una vida saludable y larga, gozar de un hábitat que no perjudique la salud, disponer de cierto nivel asistencial, tener acceso a la educación, gozar de libertad política y tener garantizados los derechos inherentes a los individuos, poder ejercer un trabajo digno y bien remunerado, disponer de ciertos recursos económicos y participar en la vida comunitaria. En definitiva, se trata de una construcción multifactorial en la que tiene un importante peso la percepción que el sujeto posee de sí mismo.

Es, además, un concepto relativo, puesto que depende de cada grupo social y de lo que éste defina como su situación ideal de bienestar por su acceso a un conjunto de bienes y servicios, así como al ejercicio de sus derechos y al respeto de sus valores. Por ello, se hace preciso diferenciar los diversos modos de vida, aspiraciones e ideales, éticas e idiosincrasias de los conjuntos sociales, al igual que las variaciones entre unos y otros sectores de cada comunidad, ya que los valores, apetencias e idearios varían en el

tiempo, en el espacio y en el interior de las esferas y estratos que conforman las estructuras sociales. Sería utópico aspirar a la unificación de un único criterio de calidad de vida.

Así entendido, el concepto está emergiendo como un principio organizador aplicable para la mejora de esta sociedad global, sometida a transformaciones sociales, políticas, tecnológicas y económicas constantes. Durante los años 90, autores como Schalock (1996, *Calidad de vida. Evolución del concepto y su influencia en la investigación y en la práctica*) y Camargo Mora (1999, *Calidad de vida y capacidades humanas*) profundizaron en la evolución y los diferentes enfoques que fue adquiriendo el concepto de calidad de vida. Por su parte, Leva (2005, *Indicadores de calidad de vida urbana*) y Chacón (1998, *La dimensión cualitativa en la definición de indicadores de calidad de vida urbana*) se mostraron preocupados por definir y equilibrar los indicadores cualitativos y cuantitativos de la calidad de vida, mientras que Sen y Nussbaum (2001, *Calidad de vida*) han relacionado el concepto de desarrollo humano con calidad de vida, por mencionar principales líneas de investigación en la materia.

Se han profundizado, por otra parte, las investigaciones en torno a una aproximación teórica-metodológica capaz de combinar estilos de vida, sistemas de valores y condiciones de vida de los individuos de forma objetiva y perceptiva, donde se consideren los procesos de autodefinición del bienestar (MIKKELSEN, 2007), reconociendo que existen condiciones óptimas que se conjugan y determinan sensaciones de confort en lo biológico y psicosocial, dentro del espacio donde el hombre habita y actúa.

Desde esta perspectiva de trabajo, dos tendencias se han delineado en los estudios sobre calidad de vida. Por un lado, las investigaciones han comenzado a delimitar sus espacios de aplicación, especialmente desde los años 90, cuando las investigaciones sobre la ruralidad<sup>114</sup> se revalorizaron.

Por otro, se inició una particular relación entre educación, calidad de vida (entendida como desarrollo) y Estado, que dio lugar a reformas educativas en la mayoría de los países de occidente. Para el caso de Latinoamérica la relación entre educación, desarrollo y estado se inició desde mediados del siglo XX e involucró la reformulación de las Teorías del Capital Humano y del Capital Social. La nueva interpretación de las propuestas

---

<sup>114</sup> Véase entre la producción argentina sobre el tema por ejemplo PÉREZ, E (2001): *Hacia una nueva visión de lo rural*. MURMIS, M. y FELDMAN, S.(2006): *Pluriactividad y pueblos rurales: examen de un pueblo pampeano*; MIKKELSEN, C.(2008) *La calidad de vida entendida en clave de la revalorización rural*. SILLI, M.(2005): *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*.

procuró abordar la situación de subdesarrollo con políticas de conjunto. La educación pasó a ser protagonista de las planificaciones estatales sobre el desarrollo económico, crecimiento social, desenvolvimiento de las esferas cultural y social. Se le atribuyó un valor económico y una nueva función: la formación de los recursos humanos. A partir de entonces, las investigaciones sobre las relaciones entre educación y progreso económico y social tomaron auge.

Dado que desarrollo y progreso van de la mano, las propuestas apuntan a desarrollar desde la educación una nueva cosmovisión, vale decir un nuevo conjunto de actitudes, hábitos, costumbres, dinamismos, saberes y valores que orienten a los pueblos en lo personal y en lo colectivo para ser protagonistas del cambio y, por ende, del desarrollo y el progreso. Desde esta visión, los estudios de calidad de vida han revalorizado a la educación como variable fundamental en la dimensión del desarrollo personal, en la medida en que capacita a los individuos en la selección y planificación de propuestas superadoras de las condiciones de vida a nivel personal y comunitario<sup>115</sup>. Es en esta íntima relación entre calidad de vida y educación en que se fundamenta la hipótesis que guiará la investigación presente.

### 1.2.3. Educación para el desarrollo

La educación, contemplada como una de las variables claves en el proceso de desarrollo social y crecimiento económico de los pueblos, es una apreciación que se ha instalado a nivel global, acompañada de una serie de recomendaciones encaminadas a impulsar el esfuerzo inversor en el sistema educativo, sobre todo en los países más atrasados.

A mediados del siglo XX, fue la Teoría del Capital Humano la que resaltó la contribución de la educación al proceso de crecimiento de las comunidades. Los economistas T. Schultz y G. Becker, entre 1950 y 1960, afirmaron que gran parte del crecimiento económico de las sociedades occidentales podía explicarse si se introducía

---

<sup>115</sup> Sobre el tema véase por ejemplo BEZEM, P. (2012): *"Distribución social de la oferta educativa en contextos rurales en la Argentina"*, Documentos de trabajo de la CIPPEC, Bs. As. Argentina. BLONDER, Gloria (1994): "Mujer y Educación en América Latina: hacia la igualdad de oportunidades" en *Revista Iberoamericana de Educación* Nro 6. Publicaciones virtuales de la OIE. BONFIL, Paloma (2001): "¿Estudiar para qué? Mercados de trabajo y opciones de bienestar para las jóvenes del medio rural. La educación como desventaja acumulada" en PIECK, E. (Coord) *"Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social"* Boletín CINTERFOR, México, entre otros.

una variable llamada “capital humano”, correlacionada con el nivel de formación especializada que tenían los agentes económicos o individuos de una sociedad. Se define como el aumento en la capacidad de la producción del trabajo alcanzada con mejoras en las capacidades de los trabajadores, las cuales se adquieren con el entrenamiento, la educación y la experiencia. Becker (1977) definió la inversión en capital humano como aquella actividad que repercute sobre la renta monetaria y psíquica futura a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos. Las formas que pueden adquirir esta inversión son la educación básica y superior, la formación en el puesto de trabajo, los cuidados médicos, las migraciones y la búsqueda de información sobre precios y rentas. Un concepto por ende con una amplitud significativa, resultante de la conjunción entre la educación formal y no formal, y también de aquellas inversiones domésticas como el cuidado familiar en los primeros años de vida. Propugnó modificar los currículos en el sentido de hacerlos más prácticos, menos académicos y más acordes a las habilidades de los distintos oficios y profesiones. Educar significaba dotar a los trabajadores de certidumbres y posibilidades de desarrollo laboral y elevación de los ingresos. La capacitación y el aprendizaje eran concebidos en términos de inversión, en la medida que posibilitan la obtención de nuevos recursos humanos y económicos, factibles de ser incorporados al proceso productivo. La inversión en conocimiento constituye un factor decisivo cuando se trata de asegurar el bienestar de los individuos en tanto concreción de progreso económico, y de las economías modernas en relación con la productividad.

Sus teóricos propusieron la constatación de dichas propuestas, relacionando la educación con una mayor productividad marginal de la mano de obra y con mayor salario. Medios de producción y capacidades laborales para toda la vida constituyeron los dos términos de la ecuación del desarrollo económico.

Desde mediados de los años 60 la teoría se posicionó vigorosamente impulsando políticas destinadas a elevar las tasas de escolarización, asegurar el ingreso igualitario en la educación, desarrollar vocaciones profesionales diferenciales que aportaran al incremento de la productividad.

Sin embargo, esta concepción educativa comenzó a ser cuestionada cuando casi tres décadas más tarde no se lograba constatar el conjunto de certezas sustentadas con transformaciones reales. Las debilidades de la Teoría del Capital Humano fueron evidenciadas desde investigaciones que mostraron que la educación no producía los efectos de desarrollo económico esperados y la exigua conexión entre formación y

diferencias salariales. Por este motivo, comenzó asimismo el cuestionamiento a la contribución de las instituciones educativas para remediar los desequilibrios sociales.

De manera especial, autores como Lester Thurow (1983), mostraron que las credenciales educativas no explicaban los contrastes salariales. Respondían en todo caso a variables relacionadas con el funcionamiento del mercado de trabajo, a medidas ligadas a la progresividad de las políticas fiscales, a los controles salariales, a los incentivos a las empresas y la activa intervención del sector público a fin de reducir las diferencias en la escala de retribuciones<sup>116</sup>. En el mismo sentido, Raymond Boudon (1978) verificó que la reducción de las desigualdades de oportunidades educativas no se correspondía con la igualdad en el plano de las rentas: nada garantizaba que la distribución igualitaria del capital educativo contribuía a la disminución de la herencia social. Propuso subsanar las diferencias educativas modificando las desigualdades sociales previas mediante políticas de igualación social.

Paralelamente al declive de la Teoría del Capital Humano, autores como P. Bourdieu (1983), J. Coleman (1987) y R. Putnam (1993) inauguran en los años 80 un nuevo campo de estudios sintetizando posturas surgidas desde la Economía, la Sociología, la Ciencia Política o la Antropología: el *Capital Social*. El mismo se presenta como un instrumento analítico para explicar el papel que desempeñan las relaciones sociales en los procesos de desarrollo de las sociedades contemporáneas.

De manera genérica, el capital social puede ser entendido como un recurso intangible que permite a las personas y grupos la obtención de beneficios por medio de relaciones sociales dotadas de confianza, reciprocidad y cooperación. Incluye el ambiente social y político que conforma la estructura social, comprende las relaciones y estructuras institucionales formalizadas que permiten el desarrollo de normas a través del régimen político y el gobierno, el sistema judicial y la aplicación del derecho. Incluye además las libertades civiles y políticas. Reconoce, finalmente, la injerencia del apoyo estatal y privado en la actuación de los grupos sociales, de acuerdo a sus propios intereses

La definición de capital social, sin embargo, no es unánime, y podemos distinguir dos orientaciones en la misma. Por un lado, las definiciones que están orientadas al individuo, y, por otro, las orientadas al sistema. En la primera postura se afirma Pierre Bourdieu (1983), quien considera al capital social como un recurso individual deducido de las relaciones sociales con otros individuos. Es el conjunto de recursos actuales y potenciales

---

<sup>116</sup> Profundiza en este tema ARONSON, P. (2007): "El retorno de la teoría del capital humano", en Revista Fundamentos en Humanidades Nº 2, Año VIII, Universidad Nacional de San Luis, Argentina.

conectados a una red social. Al contrario del capital humano, el social no se refiere a las personas sino a las relaciones entre ellos, que son la base de esta forma del capital. Por otro lado, las definiciones orientadas al sistema entienden el capital social como la suma de factores que fortalecen la convivencia y, en consecuencia, el desarrollo social (PUTNAM, 1993). Desde esta posición, el capital social se determina mediante factores estructurales (redes sociales o asociaciones) y mediante factores culturales (normas o confianza generalizada). Surge de la disposición de los ciudadanos a colaborar y necesita una base de confianza para que la cooperación y el apoyo recíproco puedan ser desarrollados<sup>117</sup>.

El concepto de capital social procuró iluminar un fenómeno que no pudo resolver la Teoría del Capital Humano: el hecho de que diferentes individuos obtengan rendimientos muy desiguales a partir de un capital cultural o económico equivalente. Esas diferencias en los rendimientos económicos de las credenciales académicas sólo fueron explicadas por las diferencias en la competencia profesional o intelectual de los individuos. Pero a partir de la nueva propuesta se presentó otra fuente de capital: la de la pertenencia a una red de relaciones socialmente privilegiada. Por la pertenencia a ciertos grupos y por la capacidad (adquirida) de movilizar los recursos de los miembros de ese grupo a su favor, ciertos individuos contarán con ventajas a la hora de obtener beneficios de sus activos económicos o culturales. En esta perspectiva, el volumen de capital social poseído por un individuo depende de la extensión de la red de conexiones que puede efectivamente movilizar y del volumen de capital (económico, cultural o simbólico) poseído por aquellos con quienes está relacionado. No se puede reproducir si no se pertenece a distintos grupos sociales. El grado de capital social que se posea dependerá de la capacidad que tenga el individuo de expandir sus redes y del volumen de capital social de las personas con las que se relacione<sup>118</sup>.

Al mencionar grupos sociales se reconoce fundamentalmente a la familia como primera instancia de socialización. Aquí se adopta la forma de capital social de unión, caracterizado por las relaciones socialmente estrechas con compromisos intensos. La educación recibida en la escuela es el segundo nivel de socialización. Tomará en esta instancia la forma de capital social de aproximación, propio de las relaciones interpersonales asimétricas y donde el capital sirve como puente para efectuar la conexión

---

<sup>117</sup> Profundiza en este tema MARRERO, A. (2006): "La teoría del capital social, una crítica en perspectiva latinoamericana", Revista Arxius, Valencia, España.

<sup>118</sup> BOLIVAR ESPINOSA y FLORES VEGA (2011) "Discutir el campo del capital social desde un enfoque transdisciplinario », Revista digital Polis Nro. 29. <http://polis.revues.org>

También, la Teoría menciona como instancias de socialización las comunidades al interactuar por el bien común; las empresas al formar redes de confianza en la organización; la sociedad civil al ofrecer oportunidades de participación; el Estado al buscar el bienestar de la sociedad. Será en estas instituciones sociales en las que tomará la forma de capital social de vinculación, caracterizado por relaciones sociales horizontales, medianamente estrechas, con compromisos de medio plazo<sup>119</sup>.

Son numerosos los campos de investigación en los cuales esta teoría ha sido utilizada para explicar la realidad cotidiana. También son numerosos los organismos internacionales<sup>120</sup> que han incluido esta teoría en sus análisis. En líneas generales, se pone énfasis en las relaciones entre personas, a diferencia de otras formas de capital que residen en los objetos (capital físico) o en los individuos de forma aislada (capital humano). En el plano educativo, la utilización de la teoría tendió a superar las controversias suscitadas desde la perspectiva del capital humano, enfocada sólo en la mayor productividad del factor trabajo. De esta manera, postula que debía reconocerse un segundo canal a través del cual la educación puede contribuir al desarrollo: la formación y fortalecimiento del capital social. En efecto, éste no sólo reduce los costes de transacción asociados a las distintas relaciones económicas y permite gestionar situaciones de pobreza impidiendo que deriven hacia la marginación y la exclusión social, sino que eleva la rentabilidad de las inversiones públicas.

Ahora bien, para que esta función se active y rinda beneficios es importante analizar el tipo de educación, tanto desde el punto de vista institucional como de currículo, más apropiada para cada comunidad. Asimismo, se debe tener en cuenta la forma cómo se produce la inserción del alumno en el sistema educativo, así como su propia institucionalización, puesto que de ello dependerán las fortalezas o debilidades en la construcción y consolidación del capital social. Si la educación se convirtiera en reproductora de la desigualdad de oportunidades mediante mecanismos culturales y

---

<sup>119</sup> AZQUETA OYARZUN, GAVALDÓN HERNÁNDEZ Y MARGALEF GARCÍA (2007), "Evolución de la educación universitaria en España: diferentes perspectivas y principales tendencias". En Revista de Educación Nro. 344, [http://www.revistaeducacion.mec.es/re344\\_11.html](http://www.revistaeducacion.mec.es/re344_11.html)

<sup>120</sup> Por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha impulsado reflexiones sobre la relación entre desarrollo y relaciones sociales, entendiéndolas como medio de cohesión social y partícipes directas en los procesos productivos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pone el acento en la inclusión de los individuos en posición de desigualdad y en la gestación de instituciones formales de asociación y participación. Insiste en que la educación es el eje fundamental para el éxito de una sociedad en el siglo XX, donde los cambios sociales, económicos y tecnológicos obligan a replantear la pertinencia de los modelos educativos. El Banco Interamericano del Desarrollo (BID) destaca las formas de organización social y otras como las asociaciones voluntarias y de autoayuda que, por generaciones, han sido usadas para movilizar recursos y atender fines de orden social, económico y político.

sociales propios del capital social, no contribuiría a la igualdad o a la justicia social, pues agudizaría las diferencias. El sistema educativo no puede por sí solo evitar fuertes desigualdades sociales pero sí puede compensarlas ofreciendo conocimientos, aptitudes y capacidades críticas a los estudiantes más desfavorecidos social y económicamente.

Para potenciar la contribución de la educación a la acumulación de capital social se debería, además, reforzar la incorporación de valores y la formación de ciudadanos en el amplio sentido de la palabra, de manera complementaria al desarrollo de habilidades y a la orientación hacia el mercado laboral.

En resumen, las aportaciones de estas teorías han servido para fundamentar la importancia concedida en esta investigación a las trayectorias educativas de los individuos en su posicionamiento frente al crecimiento y al desarrollo, tanto personal como comunitario.

#### **1.2.4. Educación para el desarrollo en Latinoamérica**

Para fines de los años 80, mientras tomaba forma la Teoría del Capital Social y se consolidaba el liberalismo económico, en el plano educativo se verifica un aumento de la importancia de lo inmaterial en detrimento de lo instrumental, la capacitación muta hacia la competencia, por lo que las calificaciones ceden su lugar a un tipo de habilidad apta para enfrentar la incertidumbre propia del proceso globalizador en marcha. En consecuencia, la Teoría del Capital Humano es reformulada: se reconoce que las competencias laborales necesarias para hacer funcionar economías de baja productividad y externamente poco competitivas ya no alcanzan para desempeñarse en economías abiertas y sometidas a la competitividad global<sup>121</sup>. Aplicada a la educación, la misma hace hincapié en la adquisición de disposiciones cognitivas superiores para enfrentar eficazmente situaciones complejas, resolver problemas, actuar creativamente y tomar decisiones. En definitiva, se procura una formación orientada hacia las competencias de empleabilidad, propias de la sociedad industrial y la emergente sociedad del conocimiento. Los cambios producidos por la globalización muestran que una educación que provee de conocimientos con un cierto grado de estabilidad, es una idea caduca en un presente donde el conocimiento está

---

<sup>121</sup> Esta teoría obtuvo tal importancia dentro de la literatura económica que fue un aspecto de gran interés a estudiar y analizar en conferencias mundiales, como por ejemplo la *Conferencia Mundial Sobre la Educación para Todos* (Jomtien, 1990), la *Quinta Conferencia Internacional sobre la Educación de los Adultos* (Hamburgo, 1997), el *Foro Mundial de Educación* (Dakar, 2000).

atravesado por la velocidad del cambio tecnológico y organizacional, por lo que resulta imprescindible la educación permanente.

Los modelos de crecimiento endógeno desarrollados a partir de los trabajos de Romer (1986) y Lucas (1988) considerarán al conocimiento y al capital humano como determinantes del crecimiento en el largo plazo. Estos modelos suponen que el aumento de la productividad y del crecimiento económico, son un proceso auto-generador endógeno, que proviene de la existencia de un efecto de aprendizaje y del conocimiento.

En la segunda etapa o reformulación de la Teoría del Capital Humano, el desarrollo de las competencias que brinda la educación no propicia un movimiento social ascendente de las sucesivas generaciones, sino una movilidad cognitiva y personal para posicionarse socialmente. La calidad educativa comienza a prevalecer sobre la extensión de la matrícula, la capacitación permanente y la incorporación al mercado laboral con beneficios, como elementos que prevalecen sobre la cantidad de educandos y los medios e insumos necesarios. La premisa de movilidad social asociada a la adquisición de capacidades laborales, es sustituida por la capacidad del individuo de aprender a aprender y de encontrar los nichos de mercado más redituables (ARONSON, 2007).

En los países de América Latina, la reformulación de la Teoría del Capital Humano tuvo un gran impacto, como consecuencia del modelo neoliberal y el proceso de mundialización en vigencia desde los años 90. La principal manifestación de ello fue una creciente expansión de los sistemas educativos, la tendencia a universalizar la enseñanza primaria, la apertura de la enseñanza secundaria y de la superior a sectores desfavorecidos y el aumento del gasto público en educación. Se produjeron cambios cualitativos en los sistemas escolares por la necesidad de adaptar los programas a los nuevos objetivos educativos. El Banco Mundial participó activamente en el diseño de las nuevas políticas educativas nacionales, incorporando en ellas las proclamas de la Teoría.

Por otra parte, la Teoría del Capital Social fue abordada en Latinoamérica por autores como Bernardo Kliskberg (1999) y Rubén Katzman (1999), cuyos trabajos contribuyeron a la explicación de fenómenos tales como la pobreza, la desigualdad y la marginalidad desde la óptica de la debilidad de los lazos sociales en los que se insertan las personas de los sectores desfavorecidos.

En la versión regional de la teoría, el capital social descansa sobre tres supuestos: 1) que los sistemas de relaciones sociales modelan la capacidad de desempeño de los individuos en la estructura social; 2) que existe un tipo particular de relaciones que operan

a través de interacciones y redes sociales informales asentadas en mecanismos ajenos al mercado (el capital social); y 3) que tales redes tienen como consecuencia facilitar el desempeño tanto de los individuos como de los hogares y de los grupos sociales, proveyéndolos de recursos cuya ausencia haría más dificultoso su desempeño. Así, por ejemplo, se explica el aumento de la pobreza y la marginalidad juveniles por dos factores: las tendencias de distribución del ingreso según la dinámica económica y por la insuficiencia de las redes informales que protejan a los jóvenes contra el abandono escolar, contra el desempleo y la precariedad (MARRERO, 2006).

Otros autores como, por ejemplo, Becker, Murphy y Tamura (1990), Barro (1991) Lucas (1988), Benhabib y Spiege (1992), Schultz (1971), Lau, Jamison y Louat (1991) y Romer (1990), posicionados en esta teoría, han identificado los mecanismos a través de los cuales el nivel educativo de la población influye en el desarrollo y en el crecimiento económico. Afirman que la educación aumenta la capacidad productiva del individuo al mejorar su capacidad de aprendizaje y de acceso a nueva información; permite a la persona ser más receptivo a la introducción de cambios en el plano productivo, en su entorno institucional y en su medio ambiente; mejora su capacidad creativa permitiendo innovaciones técnicas e institucionales; mejora su capacidad de lectura y de cálculo permitiéndole suscribir contratos laborales y financieros más beneficiosos y comprender en profundidad la información económica y legal; produce familias más educadas propiciando un clima social intergeneracional más respetuoso y solidario y más atentas al cuidado nutricional y corporal de sus miembros.

Todos estos argumentos sugieren que una de las condiciones necesarias para todo país empeñado en crecer económicamente y afianzar la calidad de vida de su población es la inversión en la educación y capacitación de su fuerza de trabajo. De ahí que en nuestra hipótesis de trabajo nos centramos en el sistema educativo para analizar los desequilibrios en desarrollo entre las regiones en Argentina.

### **1.3. Fuentes de información y estructura de la investigación**

En esta investigación fueron de actualidad y relevancia las aportaciones producidas desde diferentes comunidades científicas y desde los proyectos del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán (CIUNT) referidos a las nuevas dinámicas urbana/rural y modificaciones en la ruralidad nacional.

Además se utilizaron como fuentes de información a escala nacional los Informes argentinos presentados entre 1990 y 2010 por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), la producción del Registro Nacional de Trabajadores Rurales (RENATRE), diagnósticos e informes del Ministerio de Trabajo y Acción Social, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyP) y de la Dirección de Desarrollo Agropecuario para las décadas del 90 y primeros años del 2000. También fueron de consulta los resultados del Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), los resultados y estadísticas de la Encuesta Permanente de Hogares, de manera especial los Censos de Población de 1991, 2001 y 2010, y el Censo Económico 2008<sup>122</sup>.

Para analizar el contexto educativo se tuvo como principal fuente de información los Informes y Relevamientos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) y de la Dirección de Educación Rural, el Seminario *“Educación de la Población Rural en América Latina: alimentación y educación para todos”* de la UNESCO- FAO, presentado por Argentina en el 2004.

También fueron de consulta obligada los informes de calidad educativa PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y ONE (Operativo Nacional de Evaluación) de mediados de la década del 90 hasta igual período del 2000.

Para facilitar la comprensión desde una perspectiva internacional de la organización y alcances del sistema educativo argentino, así como de las principales reformas puestas en práctica en las últimas décadas, se presentan apartados generales de la legislación escolar.

Para contextualizar la temática en el ámbito latinoamericano se apeló a fuentes censales y estadísticas estatales de los países de la región y de organismos supraestatales. Destacan las producciones de los años 90 y comienzos del 2000 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la Organización de las Naciones Unidas para la

---

<sup>122</sup> Los censos de población se encuentran entre las principales fuentes de datos que pueden proporcionar información para la identificación de grupos vulnerables y para el monitoreo de las metas de desarrollo social. Los censos han ido incorporando, cada vez en mayor medida, preguntas que recogen información pertinente para evaluar las condiciones de vida, demográficas y de salud de la población. En el caso de la educación formal, por ejemplo, el censo provee la información para la determinación de la demanda potencial para cada año de estudio en los diferentes niveles del sistema educativo; permite determinar qué cantidad de población no está siendo captada por el sistema e investigar su localización geográfica y características.

Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y del Foro Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

La investigación está finalmente estructurada en torno a *seis capítulos*:

En el *primer capítulo*, “*Problema, hipótesis, objetivos y marco teórico de la investigación*”, se presenta la problemática de análisis: los desequilibrios en crecimiento y desarrollo evidenciados entre las provincias argentinas dentro del estado neoliberal de los años 1999/2001. Se encuadra esta situación dentro del escenario latinoamericano, resaltando las similitudes del proceso de apertura a la economía global y sus efectos. Analiza el alcance que actualmente tienen los estudios de calidad de vida y las propuestas de las Teorías del Capital Humano y del Capital Social con la relevancia asignada a la educación en el crecimiento y desarrollo de los países. En este capítulo se fundamenta la hipótesis central desde la que se indagará en la problemática: considera que el sistema educativo argentino no estaría contribuyendo a superar situaciones de inequidad socioeconómicas, viéndose limitado su aportación para consolidar una vida de calidad

El *capítulo segundo*, “*Globalización, modelo neoliberal y nuevo rol de la educación en Latinoamérica: su influencia en la calidad de vida (1990 – 2010)*”, describe al escenario latinoamericano en la década de 1990. Analiza los efectos del proceso globalizador y del modelo neoliberal puestos en marcha en los estados de la región. De manera especial se aborda la vinculación educación - desarrollo en las políticas estatales para fortalecer la calidad de vida e impulsar el crecimiento hasta la primera década del 2000, así como la conformación de una Nueva Ruralidad.

El *tercer capítulo*, “*Reformas neoliberales y calidad de vida en la sociedad argentina (1990 – 2001)*”, se inicia con una descripción geográfica, demográfica y político - administrativo del Estado argentino que procura facilitar la comprensión del tema. La investigación se posiciona concretamente en Argentina para analizar el modelo neoliberal adoptado en la década del 90. De manera especial, se profundiza en el estudio de política educativa que buscó corresponder las credenciales educativas a las prioridades de formación y capacitación global.

El capítulo cuarto, "La propuesta neoliberal en crisis, ¿la calidad de vida también? Argentina, 2001- 2003", analiza la crisis del año 2001 que puso fin al modelo neoliberal, indagando sus efectos sobre la calidad de vida de la población. Se reseñan las propuestas y programas implementados buscando superar las consecuencias no deseadas del modelo así como también sus alcances.

"Nuevos paradigmas para la atención a la calidad de vida en Argentina. 2003- 2010" es el título del quinto capítulo. Se analizan en el mismo la incorporación de nuevos paradigmas de crecimiento y desarrollo en la Argentina post crisis y de manera especial la nueva reforma del sistema educativo con la Ley de Educación Nacional de 2006.

El sexto capítulo, se dedica a abordar las "Consideraciones y reflexiones finales". Se retoma la hipótesis principal de la investigación para contrastarla con los datos obtenidos en el proceso indagatorio de la realidad y validarla.

Para finalizar, el capítulo séptimo de *Bibliografía* detalla por orden alfabético la documentación y las fuentes de información que sirvieron para elaborar esta investigación.

## **Capítulo 2**

# **GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y NUEVO ROL DE LA EDUCACIÓN EN LATINOAMÉRICA: SU INFLUENCIA EN LA CALIDAD DE VIDA (1990 – 2010)**

## 2.1. Del Estado de Bienestar al Neoliberal

Finalizada la Segunda Guerra Mundial (1945) se estructuró en la mayor parte del mundo occidental un modelo estatal que se conoce como Estado de Bienestar. Tuvo éste su principal sustento en las ideas de J. Keynes<sup>123</sup> de intervención del Estado en la economía con el objeto de estabilizarla, regulando el ciclo y redistribuyendo la renta, controlando la producción de bienes y servicios e interviniendo en la gestión monetaria y fiscal. Su origen hay que buscarlo en la Gran Crisis de 1929 que puso en evidencia las limitaciones del sistema liberal por entonces vigente. Mostró necesaria una intervención estatal que corrigiera los fallos del mercado reasignando los recursos por medio de políticas macroeconómicas de manejo de la demanda agregada. Fue un modelo estatal ideal que asumió la responsabilidad efectiva del bienestar de sus ciudadanos sin distinción: salud, educación, empleo, seguridad, previsión y acción social, de ahí que su logro mayor fuera la institucionalización de los denominados *derechos sociales*. Llevó a su apogeo al capitalismo industrializado. La vigencia del fordismo implicaba crecimiento de la productividad, incrementos salariales, importantes índices de consumo y altas tasas de inversión.

Pero a mediados de los años 70, luego de la crisis del petróleo (1973) que afectó a todo el sistema capitalista, este modelo intervencionista de gobierno comenzó a mostrar debilidades particularmente en los estados latinoamericanos: el ritmo de la productividad disminuyó y paralelamente bajaron las tasas de beneficios y los salarios. La revolución tecnológica que se vivía provocaba encontradas consecuencias: por un lado, una alta tecnificación de la industria, mayor productividad y mejor comunicación. Comenzaba a conformarse un nuevo orden económico mundial pero, por otro lado, se imponía la inestabilidad laboral, aumentaba el desempleo y se exigía la especialización de la mano de

---

<sup>123</sup> John Keynes (1883/1943) en sus obras “*El final del laissez faire*”(1926) y “*Teoría general sobre la ocupación, el interés y el dinero*” (1936) afirmaba que el capitalismo no se regulaba a sí mismo sino que podía y debía ser regulado. Frente a la economía clásica que enseña que los niveles de fluctuación del empleo y las tasas de interés se corrigen solas con el tiempo, aseguraba que el ahorro individual y la reducción del consumo resultaban insuficientes para corregir recesiones importantes. La clave para incrementar el capital era el crecimiento de la demanda, que dependía del índice del empleo permanente y alto, y para ello las inversiones privadas no eran suficientes. El gobierno debía intervenir para asegurar el equilibrio económico. Karl Mannheim en “*Libertad y planificación*” (1946) afirmaba que las fuentes de cohesión y articulación social se hallan amenazadas por la barbarie de un liberalismo no regulado. Los dos autores convergían en la necesidad de un *Estado intervencionista y regulador*, uno para salvar el sistema económico y el otro para evitar el caos social.

obra lo que excluyó del mercado laboral a los trabajadores marginales o informales, sin capacitación ni especialización, generando mayor desempleo.

Las debilidades manifiestas provinieron, en parte, de la utilización del proteccionismo y la dependencia del sector exportador. Las industrias desarrolladas dentro del modelo estatal proteccionista fueron de alto coste, sin competencia en el mercado interno y con tendencia a conformar una estructura oligopólica con dificultades para insertar su producción en los mercados internacionales. Estas características, a su vez, marcaron su dependencia del sector agro exportador, que financió los bienes de capital necesarios para el desarrollo industrial. La situación comenzó resentirse por los embates de las variaciones en los precios internacionales. Desequilibrada la balanza de pagos frente a una creciente tendencia de recesión internacional, las crisis desatadas por la imposibilidad de afrontar las deudas externas que se multiplicaron luego de la crisis mexicana de 1982<sup>124</sup>, marcaron el fin del modelo estatal proteccionista o de bienestar o desarrollista en América Latina de manera particular, aunque sobrevivió pero con menos fuerza en Europa en general. “*La crisis de la deuda trajo consigo una serie de medidas que implicaron la reducción del gasto destinado a programas del área social...lo que implicó consecuentemente el empeoramiento de la situación social... para 1990 se registraron 200 millones de pobres...*” (CALVENTO, 2007, 22).

Fue este crítico contexto internacional el que dio lugar a la difusión de ideas neoliberales que defendían que las fuerzas del mercado eran las encargadas de asignar naturalmente los recursos a nivel mundial. Por lo tanto, el Estado debería limitar su intervención en materia económica, pero no sólo como controlador sino también como generador y distribuidor de riquezas. Se comenzó a debatir sobre las funciones que había llevado a cabo hasta entonces el Estado de Bienestar como garante del funcionamiento del mismo sistema. Debían ser reformuladas y la excusa era que sus gastos generaban inflación y urgía la reducción para salir de la crisis. A partir de los años 80, básicamente fueron las economías estadounidense y británica las que cristalizaron este modelo<sup>125</sup>. Asimismo, comenzaron a mostrar un importante protagonismo instituciones técnicas como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En la propuesta neoliberal

---

<sup>124</sup> Los efectos de la crisis mexicana sobre América Latina fueron denominados como *efecto tequila* y pueden resumirse en: recesión económica, déficit comercial y de pagos y nuevo endeudamiento, retiro masivo de fondos de capital extranjero de corto plazo por temor a que sucediera lo mismo que en México. La situación creada desestabilizó la relación de América Latina con los mercados internacionales de capital.

<sup>125</sup> La propuesta neoliberal se plasma plenamente en las administraciones de M. Thatcher en Gran Bretaña desde 1979 y de R. Reagan en E.E. U.U. desde 1980.

la política social se alejó del concepto de inversión (desarrollado durante el Estado de Bienestar) para pasar a ser considerada como compensación social (es decir, un gasto estatal), de carácter asistencial y temporal. No hubo preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza puesto que las desigualdades fueron consideradas naturales. Ello explica que la política social tendiera a ser marginal y distributivamente neutra y que se concentrara o focalizara sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables, y no sobre la distribución del ingreso. Con ello contribuía a establecer bases de gobernabilidad.

Los estados latinoamericanos, endeudados y soportando la constante presión de los bancos e instituciones internacionales acreedores, previendo que los procesos hiperinflacionarios y recesivos comenzaban a ocasionar inestabilidad política, dieron lugar progresivamente durante los años 80 y ya plenamente en los 90 a la incorporación de políticas de ajuste neoliberales. El argumento utilizado para legitimarlas fue que las privatizaciones y la reducción del gasto estatal conducirían a la eficiencia y al crecimiento<sup>126</sup>. En 1989, en la ciudad de Washington, reunidos representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) y de otros bancos internacionales, del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, y de diversos países industrializados, elaboraron el documento titulado *Consenso de Washington*<sup>127</sup>, un conjunto de recomendaciones para los países endeudados que sirvió para difundir e introducir el pensamiento neoliberal mayormente entre los países latinoamericanos.

Esas recomendaciones pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Disciplina fiscal que implicaba la reducción del déficit presupuestario a fin de solucionar la crisis en la balanza de pagos y las inflaciones elevadas.
- Disminución del gasto público o al menos su redistribución, especialmente en la parte destinada al gasto social.
- Mejora de la recaudación impositiva sobre la base de la extensión de los impuestos indirectos, especialmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Liberalización del sistema financiero y de la tasa de interés.

---

<sup>126</sup> Autores como GUIÑAZÚ, C. (2000): *Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial: conceptos y teoría*, ESCURRA, A. (2000): *¿Qué es el Neoliberalismo?*, GARCÍA DELGADO, D. (1994): *Del Estado de Bienestar al Estado postsocial*, HUNTINGTON, S. (1997): *Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial* aportan ampliamente a este tema.

<sup>127</sup> Notable influencia se le reconoce al economista John Williamson

- Mantenimiento de un tipo de cambio competitivo.
- Liberalización comercial externa, mediante la reducción de las tarifas arancelarias y abolición de trabas a la importación.
- Facilitación de las inversiones externas.
- Privatización de empresas públicas.
- Cumplimiento de la deuda externa.

En resumen: desregulación, liberalización económica y privatizaciones se instauraron desde fines de los años 80 como los nuevos ejes de la economía capitalista de buena parte del mundo. No obstante, estos procesos no tuvieron igual velocidad en su implantación en las diversas economías.

Iniciados los años 90, las administraciones de los por entonces presidentes Carlos Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, Augusto Pinochet en Chile, Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Carlos Salinas de Gortari en México a la cabeza, fueron las primeras que se organizaron dentro del signo neoliberal en América Latina. En la región la reestructuración económica fue especialmente profunda, puesto que el modelo de desarrollo dominante hasta finales de la década de 1970 (sustitución de importaciones, exportación de materias primas e importación de bienes de capital) fue reemplazado por una estructura productiva basada en la producción y exportación de productos intensivos en tecnología con el objetivo de estimular la competitividad económica nacional.

Las reformas neoliberales en Latinoamérica se caracterizaron por<sup>128</sup>:

---

<sup>128</sup> Sobre el tema, pueden consultarse autores como Torre, J. (1998): *“El proceso político de las reformas económicas en América Latina”*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Botana, N. (1995): *“Las transformaciones institucionales en los años del menemismo”*. Revista Sociedad, de la Facultad de Ciencias Sociales, Argentina; Coraggio, J. (1999): *“¿Es posible pensar alternativas a la política social Neoliberal?”* Publicado en Nueva sociedad, N° 164, Caracas; Puiggrós, A. (1994): *“Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina”*. Editorial Paidós. México, entre otros.

- Privatización de empresas productivas, de políticas y servicios públicos que hasta ese momento el Estado de Bienestar había asumido como obligaciones.
- Modificación del concepto de política social que de una orientación universal cambia a una focalizada, orientada exclusivamente a los sectores más vulnerables.
- Confluencia del pensamiento neoliberal con uno neoconservador, ocasionando una variante del programa neoliberal original. Se impulsó no sólo un Estado mínimo sino además eficiente ante la situación de crisis socioeconómica, puesto que se consideraba que debía tener un mayor grado de intervención pública con fines distributivos en relación al ejercicio de los derechos sociales más afectados.
- Cambio del patrón productivo, que pasa de modelo sustitutivo de importaciones a ser uno de apertura de la economía.
- Transformaciones sustanciales para el sector rural: se involucró a nuevos actores sociales y formas de relacionarse entre los mismos, se plantearon exigencias de adaptación e integración a nuevos parámetros de producción, comercialización y comunicación, se iniciaron procesos de concentración de la tierra que presionaron especialmente al pequeño propietario y a las explotaciones de producción familiar para adaptarse a los nuevos esquemas.
- Reducción del gasto público educativo como porcentaje del producto bruto interno (PIB) y del gasto público total. Por otra parte, indirectamente impactaron sobre la educación las consecuencias económicas y sociales de los programas de ajuste en general.

Las nuevas políticas evidenciaron como primeros resultados<sup>129</sup>, al mediar la década del 90, los que a continuación se resumen:

- Crecimiento económico, modernización de los procesos productivos y de comercialización e incremento de la demanda laboral, contribuyendo a la

---

<sup>129</sup>CEPAL (1994, 1997, 1999): Estudios del Panorama Social.

reducción de la pobreza urbana heredada de la década anterior, pero persistencia paralelamente de situaciones de pobreza por los desajustes cualitativos y cuantitativos del mercado laboral. Aproximadamente 120 millones de habitantes de áreas urbana eran pobres, lo cual comprometía a un promedio de 30 hogares de cada 100 a nivel regional, aseguraba la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL, 1994). Aún así, la reducción de la pobreza urbana mostraba un ritmo marcadamente superior al de la pobreza rural.

- Necesidades básicas insatisfechas (NBI) habitacionales en declive en las áreas urbanas aún cuando en algunos casos como Honduras y Colombia por ejemplo, persistieron por las situaciones de violencia de la época.
- Aumento de la población económica activa (PEA) pero paralelamente baja creación de empleo formal. El sector informal generó la gran mayoría de las nuevas ocupaciones. A fines de la década, 48 de cada 100 trabajadores urbanos se desempeñaban en el sector informal. De estos, 32 correspondían al sector informal de sobrevivencia (trabajadores por cuenta propia de baja calificación y de empleo doméstico), y 16 correspondían a micro empresas (sub segmento de mejor productividad). Esta situación significó un deterioro de la calidad del empleo regional (CEPAL, 1994, 1999 y 2000; OIT, 1999).
- Mayor dependencia de las políticas educativas de la financiación proveniente de las instituciones multilaterales y de las corporaciones financieras. Las planificaciones educativas debieron atender los pedidos y recomendaciones de los organismos internacionales para acceder a su financiación, reduciéndose la autonomía nacional en el área. El Banco Mundial (BM) fue la principal institución de financiación de los programas de desarrollo educativo. (MUNDY, 1998).
- En la mayoría de países que adoptaron programas de ajuste estructural, los recursos públicos destinados a la educación, especialmente en enseñanza secundaria y superior, se redujeron más que en aquellos países que no siguieron planes de ajuste. La contracción de la actividad económica repercutió

negativamente sobre la calidad de la enseñanza, en el gasto por alumno y en la expansión de los sistemas educativos públicos. También la reducción del gasto repercutió negativamente sobre los salarios reales del profesorado (que debió complementar su labor docente con otros trabajos), exigió la concentración un mayor número de alumnos en las aulas, limitó la construcción y/o refacción de escuelas y las mejoras de sus equipamientos (BONAL, 2002).

- La caída del nivel de renta per cápita como resultado de las políticas de reestructuración económica aumentaron directamente los costes de oportunidad de la escolarización de los hijos. Dado que la contracción de la actividad económica y el desempleo afectaban especialmente a las familias más pobres, tanto en zonas rurales como urbanas, la probabilidad de escolarización de los niños y niñas procedentes de estas familias se redujo drásticamente. Se vio especialmente afectada la transición de la enseñanza primaria a la secundaria.
- La transformación productiva impulsada por los programas de ajuste estructural exigió una estrategia de inversión en capital humano altamente cualificado, pero contradictoriamente, la expansión de los sistemas educativos se vio obstaculizada por la crisis fiscal del Estado y por la propia política del Banco Mundial (BM) de priorizar la enseñanza básica en detrimento de los niveles superiores de educación. Sólo gracias a la expansión del sector privado en los niveles superiores del sistema educativo, determinados grupos sociales pudieron beneficiarse del aumento del diferencial de la inversión educativa en enseñanza superior. El escaso desarrollo educativo de muchos países latinoamericanos a principios de los noventa, indujo a un círculo perverso en la relación entre desarrollo económico y desarrollo educativo.

Tras los tres primeros años aproximadamente de experiencia neoliberal y a fin de corregir los efectos no deseados del modelo sobre los grupos sociales más vulnerables, se reorientó el papel del Estado otorgándole una mayor intervención pública con fines distributivos. Sin embargo la intervención estatal estuvo recortada a ciertas prestaciones sociales básicas (salud y educación) y a determinados grupos poblaciones

(particularmente al sector de los pequeños propietarios rurales y a las explotaciones familiares incapaces de insertarse en el nuevo rumbo productivo).

El Banco Mundial fue una de las instituciones internacionales que a la vista de los impactos adversos y no deseados ocasionados por las medidas neoliberales sobre ciertos sectores, impulsó cierta flexibilización en el modelo auspiciando programas compensatorios de corto plazo, propuestas de desarrollo rural, políticas de atención al mercado laboral y propuestas de reformas educativas entre otras. Su influencia en el diseño de las políticas educativas y económicas se profundizó.

Los Estados latinoamericanos diseñaron Programas de Desarrollo Rural <sup>130</sup> (PDR) que no se concentraron sólo en la producción agropecuaria sino también en el Empleo Rural No Agrícola (ERNA), la sostenibilidad ambiental, la equidad, la participación social, la descentralización, el desarrollo local y el empoderamiento<sup>131</sup>, respondiendo a la nueva realidad rural que el proceso globalizador delineaba. Asociaron apoyo técnico y acceso al crédito, y se articularon con políticas sociales focalizadas y asistencialistas.

En lo concerniente a las planificaciones educativas se evidenció la importancia concedida por el BM a la *Teoría del Capital Humano*. Las políticas de inversión en el área partieron del fundamento que las relaciones de la pobreza con las desventajas educacionales operan en ambos sentidos. Por un lado, la educación insuficiente genera pobreza, y por otro, la pobreza limita las condiciones de adquisición de capital educativo y con ello se reproduce o transmite de una generación a otra.

Los estudios del Banco Mundial mostraron que las personas en edad activa, requerían al menos diez años de educación para alcanzar mayores probabilidades de eximir a sus hogares de la pobreza. En 1992 el porcentaje de personas de 25 a 59 años sin esa mínima trayectoria educativa superaba el 50% en las zonas urbanas de la mayoría de los países<sup>132</sup>. Por otra parte, se las consideró sin las capacidades de acompañar la escolarización de niños y adolescentes de sus hogares. En conjunto, esta situación fue descrita como un factor de pobreza latente, impermeable al mejoramiento de los sistemas

---

<sup>130</sup> Entendemos como *Desarrollo Rural* (DR) al conjunto de acciones y prácticas públicas y privadas dirigidas a atender las necesidades de los productores y familias rurales de menores recursos económicos para mejorar su calidad de vida.

<sup>131</sup> "Proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven. La filosofía del empoderamiento tiene su origen en el enfoque de la educación popular desarrollada a partir del trabajo en los años 60 de Paulo Freire, estando ambas muy ligadas a los denominados enfoques participativos, presentes en el campo del desarrollo desde los años 70. Aunque el empoderamiento es aplicable a todos los grupos vulnerables o marginados, su nacimiento y su mayor desarrollo teórico se ha dado en relación a las mujeres". Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo, Editorial Icaria, 2000.

<sup>132</sup> CEPAL (1994): *Estudio de la realidad social*. Chile.

de educación. Paralelamente a estas investigaciones, las de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) consideraban que el 60% del rendimiento diferencial obedecía a factores extraescolares, tales como el clima educacional del hogar, la capacidad económica o ingresos del hogar, las condiciones de vivienda, y la estructura o conformación del hogar<sup>133</sup>.

Teniendo en cuenta estos relevamientos y las tasas de rendimiento de la inversión educativa, el Banco Mundial indujo a los países menos desarrollados a dar prioridad a la enseñanza básica (por sus mejores beneficios sociales) a costa de la enseñanza técnica y superior, como condición de acceso a préstamos. Fundamentaba la institución esta política en argumentos de la economía de la educación imperantes, mostrándose preocupada por la desigualdad de oportunidades educativas y sus vínculos con la pobreza.

Pero para fines de la década del 90 la situación de deterioro de las condiciones de vida en general, y de los hogares rurales en particularmente, poco había cambiado entre los países latinoamericanos.

En el plano educativo una consecuencia de las políticas neoliberales de reducción del gasto estatal fue el aumento de la desigualdad educativa de forma significativa: el acceso a la enseñanza primaria se redujo, la matrícula del nivel educativo no se expandió, el gasto por alumno en enseñanza superior en relación con la enseñanza primaria cayó severamente, la probabilidad de acceso a las enseñanzas secundaria y superior se vio reducida.

Otro efecto producido por los programas de ajuste estructural fue el de las privatizaciones de servicios escolares inducidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por un lado, la privatización fue vista como un mecanismo de compensación de la contracción del gasto público educativo: se posibilitaba la expansión de la escolarización junto a la contención del presupuesto educativo. Por otro lado y particularmente desde el Banco Mundial, las privatizaciones favorecían la supuesta mayor efectividad de las escuelas privadas sobre las públicas.

---

<sup>133</sup> CEPAL (1997): *Estudio de la realidad social*. Chile.

Mapa. 2.1. Latinoamérica. Países integrantes.



Fuente: Portal oficial del Gobierno de la Rpa Argentina

[www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)

Finalmente, se argumentaba desde las instituciones financieras internacionales que la privatización impulsaría el desarrollo de los niveles de enseñanza secundaria y superior, tan importantes por su relación con la mejora de la productividad laboral y el aumento de la competitividad en una economía global. Para fines de los 90, la proporción de estudiantes de enseñanza primaria escolarizados en escuelas privadas había pasado del 20% al 43% a lo largo de la década, aumentando con ello la segregación escolar y la inequidad en el reconocimiento de derechos (BONAL, 2002).

En septiembre de 1994 se celebró en El Cairo la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. La crisis socio económica que afectaba a los países latinoamericanos como primera manifestación de las reformas neoliberales y de las exigencias de la integración global, impulsaron la aplicación de su Programa de Acción (PA de la CIPD) en la región. El seguimiento oficial de su implementación correspondió al Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la CEPAL.

Las metas cuantitativas del programa fueron las siguientes: a) el descenso de la mortalidad general (especialmente la infantil y la materna) lo que implica un aumento de la esperanza de vida; b) el acceso universal a la educación, en particular para las niñas, y c) el acceso universal a servicios generales de salud reproductiva, incluida la planificación de la familia.

Cuando se puso en marcha, bajo la influencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), la difusión la Declaración de los Objetivos del Milenio<sup>134</sup> (Nueva York, septiembre del 2000) reforzaron en los estados neoliberales latinoamericanos la tendencia a reorientar las políticas estatales. Instaba la propuesta a nivel mundial, a trabajar en áreas como la paz, la protección del medio ambiente, la preservación de los Derechos Humanos, y con especial atención a disminuir a la mitad los porcentajes de pobreza hasta el 2015.

En igual sentido se expediría un año después el Banco Mundial con su informe “Lucha contra la pobreza” (BM, 2001), planteando un nuevo modelo de Desarrollo Rural basado en tres pilares: igualdad de oportunidades para mejorar el acceso a activos y a mercados, empoderamiento de las voces de los pobres y seguridad para reducir la vulnerabilidad.

En resumen, los años 90 estuvieron marcados en Latinoamérica por procesos contrapuestos. Por una parte, la democracia se consolidó como régimen de gobierno en la mayoría de los países. Por otra, las convulsiones sociales y las expresiones de desencanto ciudadano con el sistema político fueron frecuentes, aunque a diferencia del pasado, los gobiernos democráticos no fueron reemplazados por dictaduras militares. En el ámbito económico se destacó la inestabilidad asociada a las crisis económicas provocadas por los ajustes fiscales y estructurales neoliberales. Estas crisis generaron clientelismo y agudas desigualdades socioeconómicas cuando los estados restringieron toda política en procura de cohesión social.

---

<sup>134</sup> Los ODM recogieron algunas de las metas del Programa de Acción de El Cairo.

La existencia de importantes brechas en las condiciones de vida entre los diversos países y al interior de los mismos, asociadas con altas tasas de pobreza y con importantes porcentajes de mano de obra disponible de nula o baja calificación, comprometían la calidad de vida de la población en general y de la rural en especial. Estos desequilibrios se mostraban como los principales obstáculos para alcanzar un desarrollo equitativo en la región al comenzar el siglo XXI (CEPAL, 2001).

## 2.2. La vinculación educación - desarrollo en las políticas estatales latinoamericanas

Hasta la década de los años 60, los defensores del capitalismo responsabilizaban a los cambios técnicos de elevar la productividad y consideraban que la elevación de la composición orgánica del capital compensaba las tendencias de rendimientos decrecientes. Sin embargo, la investigación empírica comenzó a mostrar que la tasa de crecimiento de algunos países no era explicada sólo por los cambios e intensificación del capital y del trabajo, sino por elementos hasta entonces inexplicados, pero vinculados a la educación. Autores como Launched en las postrimerías de los años cincuenta, y en los sesenta, Shultz, Becker y Mincer, ya hablaban sobre el *capital humano*, aunque desde argumentos simplistas y optimistas.

Para las dos décadas siguientes, nuevas investigaciones sistematizaron esta tendencia y demostraron la existencia de una positiva tasa de retorno sobre la educación y la capacitación en el trabajo<sup>135</sup>. Paralelamente, desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) comenzaron a difundirse los presupuestos de esta teoría: el capital humano es definido como el conocimiento que los individuos adquieren durante su vida y que usan para producir buenos servicios o ideas en el mercado o fuera de él. El organismo fomentó políticas públicas y educativas destacando a la educación

---

<sup>135</sup> De Grégorio (1991) trabajó sobre 12 países de América Latina sobre el periodo 1950-1985, observando que los efectos de la tasa de alfabetización sobre la tasa de crecimiento. . Kyriacou G. (1991) construyó un modelo teórico y empírico en el cual se contrasta y clarifica en qué medida el capital humano contribuye al crecimiento económico de las naciones. Barlow (1992) consideró una muestra de 85 países para una estimación de la tasa de crecimiento del ingreso per cápita. Encontró que el impacto del incremento de la dinámica de la escolarización secundaria rezagado de un periodo es positivo y ocasionalmente significativo. En igual sentido se orientaron las investigaciones de autores como Knight, Loayza y Villanueva (1992), Cohen, D. (1993), Romer, P. (1993). Berthélemy y Varoudakis (1994) mostraron para 91 países que la tasa de escolarización secundaria dentro de la población de 12 a 17 años tenía un efecto positivo sobre la dinámica del PIB per cápita. Birdsall, Ross y Sabot (1995) utilizando datos para 100 países para el periodo 1960-1985, estimaron el papel directo de la educación sobre el crecimiento del ingreso per cápita como significativo.

como factor determinante de la formación del capital humano. A esta prédica se sumó la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante los años noventa, defendiendo la existencia de ciertos elementos que acompañaban al crecimiento productivo y la expansión de la economía, entre ellos, el llamado capital humano. El Banco Mundial (BM) en su "Informe sobre el desarrollo mundial 1998-1999" describió el papel del conocimiento en el crecimiento económico del sureste asiático, dando por supuesto que el conocimiento explica la parte del crecimiento que no se puede atribuir a la acumulación de los factores tangibles e identificables, como el trabajo o el capital (BM, 2000).

Las influencias tanto de la OCDE como del BM repercutieron en las políticas educativas de los estados latinoamericanos, observándose una intensificación de la inversión en educación con vistas al mejoramiento del capital humano y la sociedad del conocimiento. La CEPAL por su parte, introdujo el elemento educación y capital humano como agente que puede interferir para corregir las fallas de los mercados en los países en desarrollo, por medio del Programa Población y Desarrollo. Tanto el Banco Mundial (BM, 1990), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1995) como la CEPAL (1993) afirmaban que cuando mayor es la inversión en los recursos humanos y mayor la calidad de la educación, mayor es la productividad y el ingreso real per cápita. Aun cuando existe un largo período de gestación, los efectos sobre el crecimiento económico serían evidentes a corto plazo; destacándose la vinculación entre la educación superior y el sector productivo.

En las recomendaciones vertidas por los organismos internacionales para el diseño de las políticas educativas latinoamericanas, no se insistió en otro tipo de factores que intervienen en la productividad de un trabajador, además del conocimiento, como podrían ser el grado de salud, cultura y moral de los individuos educados y la sociedad en conjunto. Sí se abocaron a su estudio, autores como Sen (1985) quien identificó a la educación como parte de la riqueza y medio para la expansión de las capacidades humanas (GARRIDO TREJO, 2007).

En 1990, en tónica con la difusión de las propuestas del Capital Humano, se celebró en Jomtien (Tailandia) la "Conferencia Mundial sobre Educación para Todos", instituyéndose el concepto de "Año Internacional de la Alfabetización". Fue un llamamiento mundial con el fin de universalizar una educación básica adecuada. La Conferencia adoptó la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y puso en marcha un programa de

acción<sup>136</sup> de seis objetivos fundamentales con el propósito de llegar a satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos a más tardar en 2015:

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar para que antes del año 2015 todos los niños y, sobre todo, las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar para que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
4. Aumentar hasta el año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria hasta el año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas

---

<sup>136</sup> Las agencias promotoras intergubernamentales del Programa Educación para Todos fueron UNESCO, UNICEF, FNUAP, PNUD y el Banco Mundial, además de otros diversos organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación. El *Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos* fue creado, con su Secretaría la sede de la UNESCO en París, como el organismo interinstitucional para conducir y supervisar el seguimiento del Programa.

Los países adheridos al Programa Educación para Todos viabilizaron procesos de reformas educativas a partir de esos años 90, que asumieron tres tipos de perfiles: financieras, de competitividad y de equidad. En general, contemplaron la transferencia de servicios educativos nacionales a jurisdicciones locales, estimulando un modelo flexibilizado de educación en el marco de un desmantelamiento o debilitamiento de la educación pública.

En Latinoamérica las reformas educativas respondieron, además, a una doble demanda: por un lado, las provenientes del sector productivo por recursos humanos más competitivos y más calificados para enfrentar la modernización productiva y tecnológica que se expandía y por el otro, las originadas desde la dimensión política para enfrentar los desafíos del retorno a la democracia y desde la dimensión social para reforzar la calidad de vida de los sectores más afectados por el modelo neoliberal implementado por esos años. Se consolidó así la convicción de que el desarrollo no es sólo crecimiento económico sino un proceso complejo y multidimensional y de conjugación de varios factores entre los cuales cuentan la transformación de las estructuras sociales y económicas, el cambio tecnológico, la modernización social, política e institucional y el mejoramiento global del bienestar de la población. De allí la tendencia a integrar políticas educativas, políticas económicas, de combate a la pobreza y de promoción del desarrollo rural.

Por influencia del Banco Mundial las consecuentes reformas de los sistemas educativos latinoamericanos, consideraron de vital importancia incluir las características del entorno y las experiencias de los alumnos para consolidar y mejorar los resultados de aprendizaje. Por otra parte, se orientaron a responder la demanda del sector productivo por recursos humanos más competitivos y más calificados con los que encarar la modernización productiva y tecnológica. La retórica del Banco Mundial incluyó a la descentralización como un aspecto básico de la reestructuración de los sistemas educativos. Los argumentos que la justificaban se basaban en la mejora de la calidad de la enseñanza, del currículum, de los métodos pedagógicos y los sistemas de evaluación al estar gestionados de forma descentralizada, acercando la toma de decisiones a los ciudadanos. El modelo de referencia fue el de la escuela privada.

La educación y la capacitación profesional fueron encauzadas hacia la formación de capital humano para superar situaciones de subdesarrollo. La expansión educativa puso el acento especialmente en la escuela básica. No se priorizó en cambio la educación inicial ni la secundaria donde la diferencia total y por sexos en términos de matriculación fue más evidente. En el nivel secundario, si bien se registró un importante progreso, se concretó

sobre todo en las zonas urbanas y no benefició adecuadamente a los grupos sociales de menores ingresos<sup>137</sup>.

Entre las medidas tomadas con el fin de corregir los factores de inequidad, discriminación y aislamiento que restringían el acceso y la permanencia en los centros de enseñanza primaria y secundaria, en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, El Salvador, México, Panamá, Venezuela y Perú se destacaron las destinadas específicamente a algunos grupos étnicos, la población rural, los desplazados por la violencia, y los niños y niñas con necesidades educativas especiales. Específicamente, se iniciaron programas complementarios de alimentación, de transporte y de becas escolares, sobre todo en zonas marginales urbanas y áreas rurales, a lo que se sumó la exención del cobro de derechos académicos y la aplicación de metodologías pedagógicas y modelos educativos novedosos. Fue destacable en Bolivia, Ecuador y Perú el esfuerzo estatal por impartir educación intercultural y bilingüe, permitiendo a la población indígena recibir una educación de calidad y respetuosa de su identidad (CEPAL, 2004).

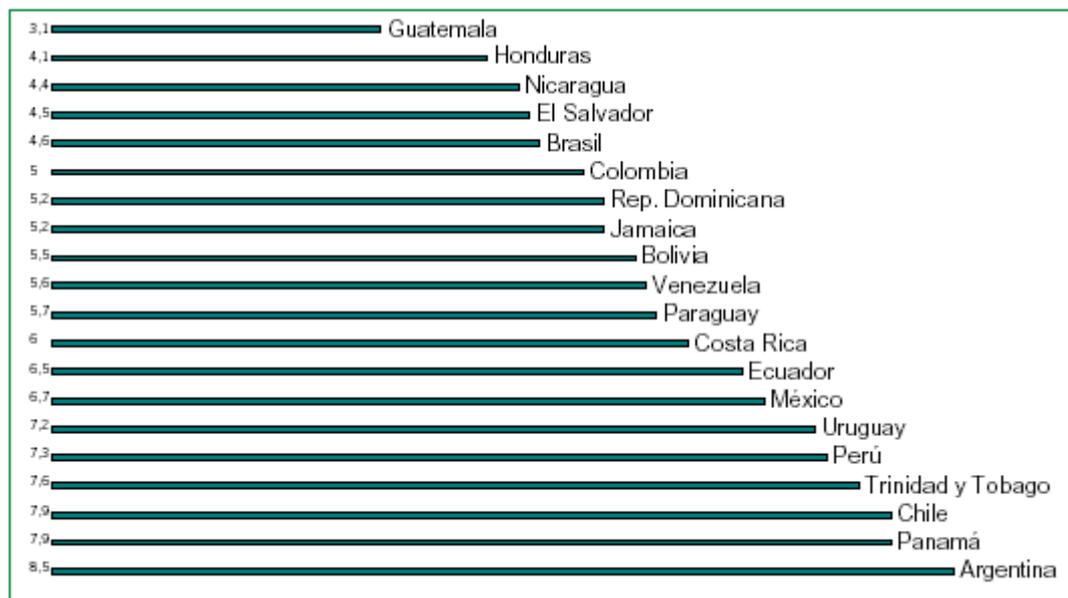
Sin embargo terminando el siglo XX, en líneas generales, la fuerza de trabajo de los países de América Latina evidenciaba un nivel de instrucción menor sin mayores modificaciones.

Se puede observar en el gráfico siguiente los años promedio de educación obligatoria en los diferentes países latinoamericanos. Teniendo en cuenta que el capital humano se estima determinando el número promedio de años de asistencia a la enseñanza académica de la población en edad de trabajar, es de destacar que la escolaridad promedio alcanzada por los trabajadores de los países de la OCDE era de 11,1 años, mientras que el promedio para los trabajadores de América Latina era de sólo 5,4 años (PNUD, 1998). Las diferencias, es válido advertir, eran notorias entre países tal como se puede observar.

---

<sup>137</sup> Chile, por ejemplo, era a 2001 el país que presentaba una paridad más alta entre educación urbana y rural, mientras que Guatemala y Bolivia se encontraban en la situación opuesta, según publicaciones de la CEPAL (CEPAL (2002), Estudios de población, Chile)

Gráfico 2.1. Latinoamérica.  
Promedio de años de escolaridad de la población de más de 25 años. 1998



Fuente: Arellano Marín (2002), "Competitividad internacional y educación en los países de América Latina y el Caribe" en Revista Iberoamericana de Educación nro 30, ediciones de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) <http://www.rieoei.org/rie30a03.htm>

El cuadro a continuación nos muestra que para fines de los años 90 el nivel de instrucción de la población en general había mejorado en países como Argentina, Chile y Panamá, donde las reformas educativas habían establecido en 10 los años de educación obligatoria. En Brasil, Jamaica, Nicaragua y Paraguay, en cambio, el número de años de escolaridad de la población había aumentado menos de cuatro grados durante los últimos 40 años.

En el balance de las políticas educativas de la región, dos elementos son necesarios recalcar. Por un lado, al desglosar los años de escolaridad entre población urbana y rural, se mostraban diferencias crecientes a favor de los sectores urbanos, como a continuación observamos en el gráfico. En la mayoría de los países con información disponible, el número de años de escolaridad de la población rural adulta seguía siendo sólo del 50% al 70% del alcanzado en las ciudades. Reflejaban estas estadísticas el tradicional retraso de la población rural en el acceso a servicios fundamentales como lo es la educación pública, poco había cambiado. Por otro lado, la mayoría la fuerza de trabajo activa para esos años, no había tenido posibilidades de protagonizar las nuevas exigencias educativas; en promedio menos del 25% había completado la enseñanza secundaria.

Cuadro 2.1. Latinoamérica. Nivel de instrucción y años de escolaridad (población de 25 a 59 años de edad) 1997

País	Población	
	urbana	25 a 59 años Rural
Argentina	10,05	---
Bolivia	8,70	4,53
Brasil	6,74	3,54
Chile	10,59	7,43
Colombia	8,63	5,09
Costa Rica	9,59	7,02
R. Dominicana	8,22	5,30
Ecuador	9,91	---
El Salvador	8,12	4,03
Honduras	7,26	4,00
México	8,61	6,21
Nicaragua	7,94	---
Panamá	10,84	7,74
Paraguay	9,16	5,16
Uruguay	9,17	---
Venezuela	8,30	---

Fuente: Elaboración propia en base a Arellano Marín (2002), "Competitividad internacional y educación en los países de América Latina y el Caribe" en Revista Iberoamericana de Educación nro 30, ediciones de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) <http://www.rieoei.org/rie30a03.htm>

Los resultados de las reformas educativas implementadas no eran los esperados. Lejos de aumentar la productividad escolar parecieron incrementar las desigualdades entre escuelas y entre diferentes áreas geográficas, especialmente cuando faltó el accionar del gobierno central apoyando financiera y técnicamente a los gobiernos regionales (BONAL, 2002). En el cuadro que sigue podemos observar que las situaciones por países fueron muy diferentes. Se muestra la brecha del sistema tanto en educación primaria (cobertura alta pero no total en general, con altos índices de abandono, especialmente en Brasil, El Salvador, Honduras y República Dominicana), como en secundaria, donde el problema ya no es sólo de permanencia sino la falta de acceso de amplias capas de la población. Aunque Argentina, Uruguay, R. Dominicana y Venezuela exigían cursar diez años de estudios, sólo Argentina y Uruguay lograron que cerca de la mitad de la población joven alcanzara esa meta.

Cuadro 2.2. Latinoamérica. Años de educación obligatoria y porcentajes de cumplimiento en población de 15 a 29 años (países con información disponible) 2000

País	Escolaridad obligatoria	% 6 años o más de escolaridad	%10 años o más de escolaridad
<b>Argentina</b>	<b>10</b>	<b>97</b>	<b>54</b>
<b>Bolivia</b>	<b>8</b>	<b>75</b>	<b>43</b>
<b>Chile</b>	<b>8</b>	<b>96</b>	<b>61</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>9</b>	<b>87</b>	<b>32</b>
<b>México</b>	<b>9</b>	<b>92</b>	<b>31</b>
<b>Panamá</b>	<b>6</b>	<b>93</b>	<b>46</b>
<b>Brasil</b>	<b>8</b>	<b>59</b>	<b>21</b>
<b>Colombia</b>	<b>9</b>	<b>75</b>	<b>41</b>
<b>Panamá</b>	<b>6</b>	<b>96</b>	<b>43</b>
<b>Honduras</b>	<b>6</b>	<b>69</b>	<b>16</b>
<b>Paraguay</b>	<b>8</b>	<b>82</b>	<b>31</b>
<b>Venezuela</b>	<b>10</b>	<b>89</b>	<b>40</b>

Fuente: VÉLAZ de MEDRANO URETA, Consuelo (2005)

El promedio regional de años de educación obligatoria era de 8 años a final del siglo XX Ninguno de los países con exigencia de diez años de escolaridad logró concretar esos años de escolaridad; tampoco los que requerían entre 8 y 9 años de estudios. Otros como Panamá, Nicaragua y Honduras no lograban establecer la Secundaria como etapa obligatoria pese a las recomendaciones de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) que aseguraban la necesidad de entre 11 y 12 años de educación formal para contar con posibilidades de salir de la pobreza o de no caer en ella accediendo al empleo informal. Estos mismos organismos concordaban en que el adulto latinoamericano medio ubicado entre el 10% más rico contaba con 7 años más de educación que un adulto

situado entre el 30% más pobre (CEPAL/UNESCO, 2005), lo que además repercutía en la equidad de la generación siguiente por la influencia del clima educacional familiar.

Afirmaba la CEPAL en su informe anual (CEPAL/UNESCO, 2005) que:

*“Mientras un promedio del 85% finaliza la Secundaria en los países de la OCDE, en América Latina lo hace menos de 1/3 del alumnado, siendo la tasa de deserción en 8 países del 15% lo que convierte a esta etapa en el eslabón de la inequidad educativa. Esta situación tiene una clara influencia en el desarrollo económico de los países ya que el nivel educativo de la fuerza laboral en América Latina es claramente inferior, por ejemplo, al de países asiáticos...”<sup>138</sup>*

Por otro lado, en prácticamente todos los países se mantenía la falta de equidad en el acceso a la Secundaria para la población rural (con un promedio de diferencia con respecto a las tasas del medio urbano en torno al 20%) aunque era aún mayor en Educación Inicial (IIPE-UNESCO, 2001).

En el cuadro a continuación podemos apreciar los porcentajes de población urbana y rural que ha cursado los años obligatorios de escolaridad. Comparativamente los porcentajes de población rural son muy reducidos.

---

<sup>138</sup> VÉLAZ de MEDRANO URETA, Consuelo (2005): *Retos de la educación básica en América Latina* Pág. 38. Ediciones Fundación Carolina, Madrid.

Cuadro 2.3. Latinoamérica. Porcentajes población 25 a 29 años según años de educación obligatoria cursada y zona de residencia (Países con información disponible) 2000

País	% población Urbana	% población Rural
Panamá	33,0	12,5
R. Dominicana	24,1	7,6
Costa Rica	22,1	9,7
Honduras	12,7	3,0
El Salvador	24,1	5,5
Paraguay	25,7	5,6
Bolivia	36,8	5,9
México	27,5	3,3
Colombia	36,5	4,3
Brasil	19,9	1,4
Chile	55,7	5,2

Fuente: VÉLAZ de MEDRANO URETA, Consuelo (2005)

Comenzando el siglo XXI el reto para los sistemas educativos de los países latinoamericanos no fue prioritariamente la extensión de matrícula en educación (más allá de las dificultades observadas en algunos niveles). A ello se sumaron las desigualdades existentes en materia de calidad y contenido<sup>139</sup>. Otro reto no resuelto era el ingreso escolar sin haber recibido estimulación precoz ni educación preescolar. Estos factores conducen a crecientes tasas de ausentismo y de repetición, retraso en el inicio de la vida escolar y abandono temprano de la escuela<sup>140</sup>.

Para mediados de la década del 2000, al menos 15 países de la región invertían entre un 12 y un 22% del gasto público total en educación procurando revertir los resultados obtenidos. En el total regional, ese porcentaje representaba un cambio promedio del 3% en 1990 al 4,1% del PIB en 1999 (UNESCO/OREALC, 2002).

<sup>139</sup> CEPAL (2004): "Serie población y desarrollo", en Cuaderno 55". Chile

<sup>140</sup> Estas problemáticas también se relacionan y se agravan con otras tales como problemas de desintegración familiar, migración y trabajo infantil

Específicamente era en la *educación rural latinoamericana*<sup>141</sup> al comenzar el nuevo siglo donde se agudizaban estos problemas y limitaciones. Ella se caracterizaba por:

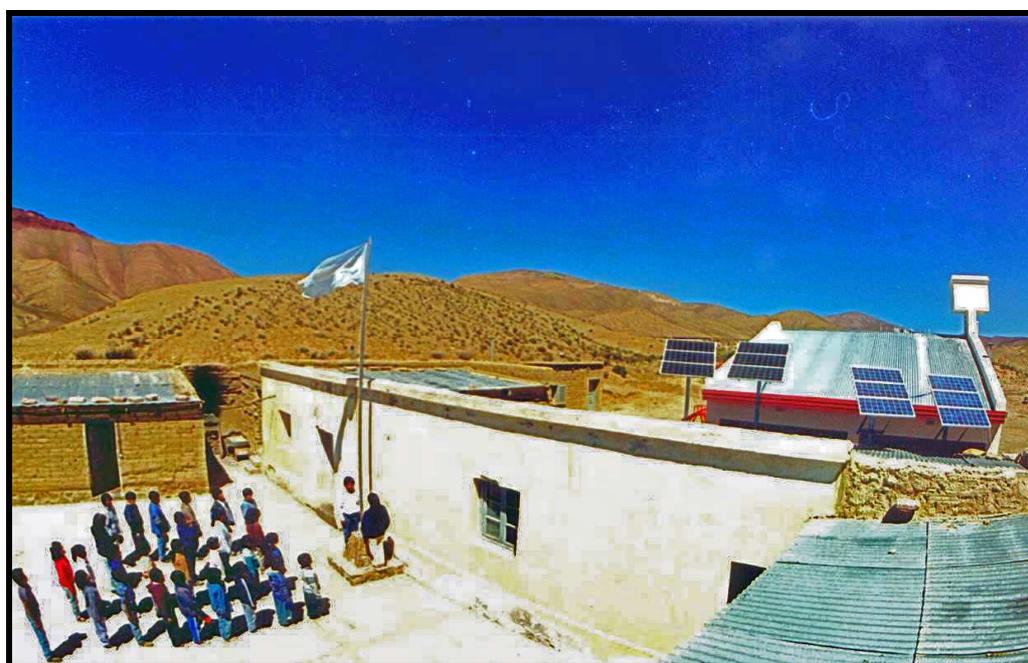
- Lento crecimiento de la matrícula, comparativamente con la de espacios urbanos. La tendencia a homogeneizar la educación nacional sin considerar las necesidades de los grupos rurales ocasionó que ésta se viera desfavorecida, fuera poco o nada pertinente con las características de su entorno, presentara una cobertura incompleta y una importante disminución de su calidad. La teoría de integrar experiencias de los alumnos y características del contorno, no se concretaba en casos reales.
- La falta de oportunidades de acceso y la escasez de programas especialmente en zonas aisladas o con baja densidad de población.
- Porcentajes de analfabetismo funcional (personas que no han cumplido cinco años de estudio básico) más elevado que en las zonas urbanas. Por ejemplo, en Perú para finales de los 90, sólo el 14% de la población rural terminaba la escuela secundaria, mientras que en las áreas urbanas la tasa era del 49,3%.
- La deserción temprana. En este sentido, aunque para el 2005 a nivel mundial los mayores progresos en cuanto a cursar toda la educación primaria se habían logrado en Asia sudoriental, América Latina y el Caribe, donde más del 90% de los niños llegan al último grado, los porcentajes de abandono especialmente en ámbitos rurales continuaba siendo una limitación en el ejercicio del derecho educativo en equidad. La situación estaba íntimamente asociada a niveles de pobreza más que a ausencia de oferta educativa.
- Las escuelas incompletas que sólo ofrecían instrucción en algunos grados, situación que forzaba a la deserción antes de completar ciclos o niveles.
- La falta de adaptación de la lengua de instrucción a la cultura de la población atendida que marginaba a las comunidades indígenas de manera particular.

---

<sup>141</sup> CEPAL (2004): “Serie población y desarrollo. Cuaderno 55”. Chile.

- La infraestructura y el equipamiento deficientes (textos y otros insumos escolares), el personal docente insuficientemente preparado y escasamente supervisado. La capacitación de los docentes para enfrentar las particulares situaciones de la escuela en ruralidad, comunes en la mayoría de los países, se tornaba imprescindible ya que eran formados para otro tipo de organización. La escuela unidocente, modelo muy difundido en las zonas rurales de la región, estaba generalmente aislada impidiendo los contactos entre educadores.

Fig.2.1. Latinoamérica. Escuela rural con equipo fotovoltaico. Santiago del Estero, Argentina



Fuente: Secretaría de Energía. Proyecto PERMER. Argentina.

[www.se.gob.ar/permer/](http://www.se.gob.ar/permer/)

- Una distribución geográfica poco equilibrada de las escuelas, situación relacionada no sólo con las características geográficas sino sobre todo con disponibilidad de infraestructura de servicios básica y con la dispersión que presentaba la población en ruralidad.
- La subnutrición y las malas condiciones de salud que atentan contra el rendimiento escolar. Esta característica se relacionaba a su vez con pobreza y

con escasos o nulos trayectos educativos, conformando un círculo vicioso en el que la población rural quedaba encerrada.

- Las diferencias de matriculación entre niños y niñas continuaba siendo notoria<sup>142</sup>. En los hogares rurales más pobres los varones entre 13 y 19 años asistían más a la escuela que las jóvenes de su mismo rango, y eran también los jóvenes de 20 y 21 años quienes habían completado en mayor proporción los 12 años de estudio de la enseñanza secundaria (RICO Y SIRVEN, 2003). Esta situación implicaba consecuencias más graves a futuro, ya que una madre con muy escaso nivel educativo o analfabeta supone una carencia de apoyo en la formación educativa de los hijos lo cual desemboca en nuevas situaciones de marginación (BLONDER, G.1994). El “Informe Mundial sobre la Educación”<sup>143</sup> revelaba que países como Guatemala, El Salvador y Bolivia tenían entre un 30 y un 50% de mujeres analfabetas, aunque en otros como Uruguay, Argentina, Costa Rica y Cuba, ellas representaban sólo entre el 4 y el 7% de la población femenina total. Para las áreas rurales, las cifras indicaban entre un 50 y un 70% de mujeres analfabetas en los países del primer grupo y entre un 15 y un 27% en los del segundo.

Podemos identificar en el cuadro siguiente las matrícula femenina en la ruralidad latinoamericana, comparativamente con espacios urbanos en primer lugar, y diferenciando en la ruralidad según cursado de escuela básica o media, en segundo lugar, para el año 2000. Respecto a la matrícula urbana, la rural decae de sobremanera aún cuando debemos remarcar ciertos progresos en su extensión durante los años 90.

---

<sup>142</sup> En 1983 se había realizado la *Reunión Técnica Regional sobre Desigualdades Educativas de Jóvenes y Mujeres en América Latina y el Caribe* (celebrada en Panamá), que presentó la necesidad de estudiar grupos de mujeres a partir de sus situaciones de vida, de sus formas de incorporación al sistema productivo, de sus diferentes niveles educativos e ideológicos, de condiciones de vida según su residencia en ámbitos urbanos o rurales, entendiendo que no existía *la mujer latinoamericana* como ente abstracto sino mujeres insertas en estructuras con distintos estilos de desarrollo, pertenecientes a distintas clases sociales y relacionadas con diferentes parámetros de calidad de vida. También fueron importantes las acciones tendientes a promocionar e igualar las *oportunidades femeninas* en y desde la educación que emprendieron para igual periodo en casi toda América Latina diferentes organizaciones no gubernamentales de mujeres, aportando estudios y experiencias de capacitación que actualmente están tendiendo a articularse con espacios afines creados en las instituciones estatales.

<sup>143</sup> UNESCO, 1992.

Cuadro 2.4. Latinoamérica. Porcentajes matrícula femenina urbana y rural y por nivel educativo (Países con información disponible) 1990 – 2000

		<b>Sector</b>	<b>Urbano</b>	<b>Sector</b>	<b>Rural</b>
<b>País</b>	<b>Años</b>	% Escuela básica	% Escuela Media	% Escuela básica	% Escuela Media
<b>Bolivia</b>	<b>1997</b>	<b>30,0</b>	<b>42,0</b>	<b>30,0</b>	<b>10,0</b>
<b>Chile</b>	<b>1990</b>	<b>32.6</b>	<b>45.4</b>	<b>55.9</b>	<b>24.7</b>
	<b>1998</b>	<b>29.9</b>	<b>48.7</b>	<b>49.7</b>	<b>35.3</b>
<b>Costa Rica</b>	<b>1990</b>	<b>50.1</b>	<b>31.1</b>	<b>65.4</b>	<b>15,0</b>
	<b>1998</b>	<b>47,0</b>	<b>32.7</b>	<b>62.5</b>	<b>16.4</b>
<b>México</b>	<b>1989</b>	<b>62.7</b>	<b>20.5</b>	<b>59.8</b>	<b>6.9</b>
	<b>1998</b>	<b>60.2</b>	<b>23.6</b>	<b>67.4</b>	<b>10.3</b>
<b>Panamá</b>	<b>1991</b>	<b>38.4</b>	<b>42.9</b>	<b>56.2</b>	<b>26.5</b>
	<b>1998</b>	<b>37.1</b>	<b>41.6</b>	<b>54.4</b>	<b>27.7</b>
<b>Brasil</b>	<b>1990</b>	<b>38,0</b>	<b>20.4</b>	<b>18.5</b>	<b>5,0</b>
	<b>1997</b>	<b>41.6</b>	<b>24.6</b>	<b>25.8</b>	<b>7.7</b>
<b>Colombia</b>	<b>1990</b>	<b>38.7</b>	<b>31.2</b>	—	—
	<b>1997</b>	<b>34.3</b>	<b>40.9</b>	<b>32,0</b>	<b>19.4</b>
<b>Venezuela</b>	<b>1990</b>	<b>54.5</b>	<b>26.2</b>	<b>54.3</b>	<b>11.5</b>
	<b>1998</b>	<b>45.2</b>	<b>29.8</b>	<b>52.1</b>	<b>12.4</b>

Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL (2001).  
Panorama Social de A. Latina 2000/01

- Los bajos índices femeninos en asistencia escolar rural se evidenciaron como prioridades familiares y fuertes condicionantes culturales que otorgan a los niños mayores posibilidades de acceder a la educación disponible, aún cuando desde la misma escuela se predica que los bajos índices de escolaridad femenina comprometen la vida juvenil y adulta de las mujeres. El abandono femenino de estudios en medios rurales tiene una gravedad adicional: en la mayoría de los casos se trata del único espacio que permite a las jóvenes vincularse más activamente con la comunidad y, por lo tanto, constituirse en un marco de sociabilidad adicional al exclusivamente ofrecido por su propio núcleo doméstico.

- La corta extensión de la matrícula educativa rural se manifestó en variables que hacen a la calidad de vida de su población, tal cual podemos identificar en el cuadro siguiente. Se pone de relieve cómo se relacionan niveles educativos con situaciones de pobreza y precariedad laboral.

Cuadro 2.5. Latinoamérica. Variables de relación nivel educativo-pobreza (2000)

Sector de población	Situación educativa	% sobre total de población	% en situación de pobreza
Mujeres jefas de hogar	Máximo 3 años de escolaridad	27,0	63.3
Mujeres jefas de hogar	Máximo 10 años de escolaridad	77.8	51.7
PEA	Sin calificación	34,3	<i>Sin datos</i>
Niños 6 a 12 años	Sin asistencia escolar	12,0	76.5
Niños 6 a 12 años	Bajo clima educacional	17,3	74,0
Jóvenes 15 a 24 años	No estudian ni trabajan	4.5	58.1

Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL (2001).  
Panorama Social de A. Latina 2000/01

En conclusión, finalizando el siglo XX, entre las limitaciones que restringían el logro de una educación de calidad para todos y todas en Latinoamérica, como factor que contribuye al desarrollo de las comunidades, se mencionaban la debilidad institucional, la insuficiencia de los presupuestos, el escaso desarrollo de los docentes, los déficit en materia de infraestructura y equipamiento y la descentralización de los servicios educativos transferidos a las comunidades sin dotarlas de los recursos necesarios. Las limitaciones en el acceso y ejercicio del derecho a la educación afectaban de manera especial a los sectores pobres de la población rural, constituyéndose en barreras para el ingreso a los modos laborales, productivos y comerciales globales. La situación, excluía a estos grupos de poder insertarse en las alternativas que ofrecía la Nueva Ruralidad y precarizaba aún más su calidad de vida.

Los desequilibrios en el ejercicio del derecho a la educación impulsaron en 1998 a los jefes de Estado y de gobierno reunidos en la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile, a acordar un *Plan de Acción en Educación*<sup>144</sup> y en 2002 la FAO en cooperación con UNESCO, lanzaron el *Programa Educación para la población rural*.

Este Plan de acción en Educación estableció tres metas principales para ser cumplidas en 2010:

- *Meta 1: El acceso y permanencia universal de 100% de los menores a una educación primaria de calidad.* Aunque se notaban tendencias hacia la paridad, los balances eran aún bastante negativos, especialmente entre las personas que vivían en zonas rurales, que pertenecían a estratos socioeconómicos bajos o que eran parte de un pueblo originario. Asociado al problema de extensión de matrícula estaba el de calidad de los estudios. Son pocos los logros alcanzados en el aprendizaje en la educación primaria de los países analizados. Al promediar los porcentajes entre países de la Cumbre, el 38% los alumnos del 3er grado de la educación primaria no alcanza los niveles básicos de comprensión de Lectura, promedio que descendía al 23,4% en 6to grado. Los resultados en Matemáticas no eran mejores. En el 3er grado, un promedio del 51,8% de los alumnos no estaba apto para resolver problemas simples y para el 6to grado, el promedio era de 20,1%. En Ciencias de 6to grado, un promedio del 48,2% de los alumnos no alcanzaba el conocimiento mínimo del nivel<sup>145</sup> (PISA, 1997).
- *Meta 2: El acceso para por lo menos 75% de los jóvenes a la educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que culminen la escuela secundaria.* Las tasas de conclusión de los habitantes de zonas rurales, de personas de estratos socioeconómicos bajos y de integrantes

---

<sup>144</sup> ONU (1998): *Segunda Cumbre de las Américas*, Chile

<sup>145</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) inició el proyecto PISA en 1997 con el propósito de ofrecer resultados sobre rendimiento educativo de los alumnos de 15 años en áreas consideradas clave, como son la competencia lectora, la matemática y la científica. Participan a) Países de la Unión Europea y miembros de la OCDE: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Eslovaquia, Suecia. b) Países de la OCDE: Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Japón, Islandia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza, Turquía. c) Países asociados: Argentina, Azerbaiyán, Brasil, Bulgaria, Chile, Colombia, Croacia, Eslovenia, Estonia, Federación Rusa, Hong Kong-China, Indonesia, Israel, Jordania, Kirguistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Macao-China, Montenegro, Qatar, Rumania, Serbia, China-Taipei, Tailandia, Túnez, Uruguay. Se realiza cada tres años.

de los pueblos originarios eran extremadamente bajas. Llamaba la atención la gran disparidad en la conclusión del nivel secundario en términos de género a favor de las mujeres, que tradicionalmente se encontraban en una situación menos favorecida. Un 43,4% de los alumnos ni siquiera alcanza el nivel básico en Lectura, un 61% no podía resolver situaciones problemáticas utilizando más de dos operaciones matemáticas, que en Ciencias, un promedio de 48,3% de los alumnos no cumplía con los niveles académicos (PISA, 1997).

- *Meta 3: La responsabilidad de ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general.* El concepto de educación a lo largo de la vida surgió en la década de los años sesenta impulsado desde la UNESCO como respuesta a la falta de oportunidades de quienes no pudieron beneficiarse de la educación formal durante su niñez o juventud. Puede tomar distintas formas en establecimientos formales o no formales y abarcar varios tipos de aprendizajes como la alfabetización, la educación en competencias prácticas esenciales en torno de las destrezas ocupacionales, las competencias relacionadas a la educación básica en la población y las competencias técnicas más avanzadas. Se concibe como algo que va mucho más allá de las actividades de nivelación, de perfeccionamiento y de conversión y promoción profesionales de los adultos. Se trata de ofrecer a todos la posibilidad de recibir educación con fines múltiples, dada la cambiante naturaleza del trabajo y la rápida evolución de la tecnología como resultado de la globalización. En la región latinoamericana, aún con los avances en cuanto al mejoramiento de los niveles de escolaridad de la población, las dificultades en universalizar la matrícula y conclusión de estudios otorgaban mayor importancia a la educación permanente que asegure el manejo de competencias básicas y que luego se traduzca en mayores posibilidades de acceso a mejores niveles de ingresos.

Los fundamentos de la propuesta resaltaron la necesidad de sopesar los beneficios de la inversión pública en educación y salud/nutrición, que son decisivos a largo plazo, y los efectos de corto plazo de la distribución de fondos para la inversión productiva.

Mostraron también las ventajas de extender sistemas homogéneos de evaluación educativa<sup>146</sup>.

## 2.3. La Nueva Ruralidad en Latinoamérica

### 2.3.1. Transformaciones de la ruralidad en el mundo globalizado

El proceso globalizador mundial en marcha para fines de los años 80 terminó por descentralizar a la producción agraria que pasó a convertirse en un elemento más de la cadena agroindustrial del mercado mundial. La situación impactó sobre sus fuerzas productivas (campesinos, asalariados, productores familiares capitalizados) puesto que los procesos de trabajo tendieron a fragmentarse y las decisiones productivas se establecieron fuera de la etapa primaria de producción. Las firmas comerciales y proveedores de insumos y tecnologías comenzaron a determinar qué y cómo producir.

En la planificación económica estatal de los países latinoamericanos se fue imponiendo la atención a la actividad productiva pero en relación con una nueva temática: el uso y conservación de los recursos naturales y de los servicios ambientales como forma de dinamizar la economía y construir un proyecto de desarrollo más sostenible (PÉREZ, E. 2005). Con ello, los espacios rurales, sus protagonistas y producción fueron abordados desde nuevas concepciones. La dicotomía rural - urbano perdió vigencia por la interdependencia que se generó entre ambos espacios tanto en provisión de alimentos, de servicios y bienes, como por la diferenciación que comenzó establecerse entre lo "rural" y lo "agrario" asociada con la expansión de actividades no agropecuarias (industriales, comerciales, servicios y ocupaciones no agrícolas), al tiempo que la actividad agropecuaria fue dejando de tener centralidad en la estructuración del espacio rural.

Estos cambios en el paradigma agrario y los nuevos procesos sociales puestos en marcha conformaron a escala mundial la denominada *Nueva Ruralidad (NR)*. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) conceptualizó como sus principios diferenciadores los siguientes<sup>147</sup>:

- Aumento de la productividad y la seguridad alimentaria.

---

<sup>146</sup> Básicamente se buscó medir la calidad educativa por su estrecha relación con la productividad y la competitividad, aunque no tuvieron mayor validez para la mejora de la gestión y de la calidad educativa.

<sup>147</sup> IILCA. (2000): *El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad. La nueva ruralidad*. Serie Documentos Conceptuales. Panamá.

- Incentivo a la agricultura limpia, menor uso de contaminantes, manejo adecuado de los recursos naturales y atención a la salud humana.
- Combate a la pobreza y procura de equidad.
- Preservación del territorio y rescate de los valores culturales para fortalecer la identidad nacional.
- Desarrollo de una nueva cultura agrícola y rural que asigna al paisaje natural valor de espacio para el ocio.
- Aumento de los niveles de participación para fortalecer el desarrollo democrático y la ciudadanía rural. Por ello, plantea la necesidad de concertación entre los diferentes actores para la búsqueda del bien común y la creación de mecanismos de participación y control de los procesos de desarrollo.
- Acciones para visibilizar y apoyar la participación de las mujeres y jóvenes en el desarrollo nacional desde lo rural.
- Reclamo por el establecimiento de políticas de desarrollo rural sostenible.
- Ruptura de la dicotomía urbano-rural, reconociendo la enorme interdependencia entre ambos espacios en términos de generación de actividades productivas, de empleo, de lugar de residencia, de entrelazamiento de relaciones sociales, políticas y económicas.
- Ampliación del espectro de población rural a todos los habitantes, estén o no dedicados a la producción agrícola (campesinos, mineros, pescadores, artesanos, empresarios agrícolas y los dedicados al sector servicios).

- Reconocimiento abierto de los distintos los grupos étnicos e incorporación de la variable de género.

*En Latinoamérica*, comenzando los años 90 y dependiendo de las condiciones de los procesos de crecimiento y desarrollo de cada país, se observó también este cambio en los estilos de vida y en las prácticas productivas agropecuarias, en el tipo de sujeto social relacionado con la producción agraria y en el formato de unidad productiva que sobrevivió. Comenzó a evidenciarse una heterogénea composición de la población rural: productores con recursos mínimos suficientes para sobrevivir con la producción agropecuaria, otros que carecían de los mismos, los dedicados a la pluriactividad, los asalariados afincados en el medio rural, etc. Eran grupos diferentes pero no mutuamente excluyentes (CEPAL, 1999).

Podemos marcar diferencias entre la nueva ruralidad europea y la latinoamericana. En los países de la Unión Europea la profunda diversificación de las actividades económicas convirtió a la agricultura en un componente minoritario del ingreso rural. En el 2000 las actividades agrarias concentraban sólo al 4,3% de la población ocupada, aunque con variables diferencias entre países (MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J., 2002). Se facilitó el desarrollo de infraestructura, se modernizaron las explotaciones agrícolas, aumentó la cantidad y calidad de los servicios y se amplió el mercado consumidor de productos agroindustriales y de servicios ofrecidos (ambientales, recreativos, turísticos, etc.) generando una nueva dinámica para la economía rural.

Tres circunstancias de gran importancia para el cambio rural en Europa no estuvieron presentes en la misma medida en América Latina: la gran demanda de mano de obra por la industria y los servicios, las bajas tasas de crecimiento de la población y la disponibilidad de recursos para inversión en el medio rural aportados por la Unión Europea. En consecuencia, en el diseño de la nueva ruralidad latinoamericana la agricultura siguió siendo una actividad muy importante como generadora de ingresos y de ocupación entre la población rural. Los procesos de modernización en general fueron lentos o escasos, la articulación al mercado internacional fue poco equilibrada y el libre mercado impactó negativamente en los agricultores pequeños (PÉREZ, E. 2000). A ello se sumaron complejos procesos políticos ya que, como sucedió en Argentina, Brasil, Chile entre otros estados, regímenes populistas presidieron los gobiernos hasta finales de los años 70 y terminaron envueltos en colapsos económicos y derrocamientos con participación de las fuerzas armadas. Si a estas variables, sumamos los porcentajes de inversión sobre el

gasto público en el sector agrícola y en las áreas rurales, dividiríamos a los países de la región en tres categorías<sup>148</sup>:

1. Los que priorizaron el desarrollo productivo del sector agrícola, la participación de los gastos en programas de fomento productivo excedió el 50% del total (Brasil, Costa Rica, Bolivia y República Dominicana).
2. Los que priorizaron el apoyo a las áreas rurales desde la atención a servicios sociales (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Argentina y Perú).
3. Los que distribuyeron el gasto de una manera relativamente equilibrada (Chile, Colombia y México).

Los gastos en fomento productivo incluyeron programas orientados al aumento de la competitividad de los agricultores, como la investigación agrícola y servicios de extensión, el desarrollo de mercados o las inversiones en infraestructura de riego. Los gastos en programas de apoyo a las áreas rurales se refieren al gasto público en infraestructura (caminos rurales, electricidad, etc.) y en servicios sociales (educación, salud, subsidios en vivienda, etc.). En el gráfico a continuación podemos observar los porcentajes de distribución de gastos oficiales entre los países de los que se disponen estudios e información sistemática para la década de los 90. Resalta en el mismo que las intervenciones en los mercados agrícolas fueron importantes en especial en las economías más grandes de la región, Brasil y México, y en un grado menor en Colombia y Costa Rica. En Brasil<sup>149</sup> y México<sup>150</sup>, los gastos públicos en la categoría representaron entre el 66% y el 50% del presupuesto asignado al fomento productivo en el período. Las principales áreas de intervención fueron el abastecimiento y formación de acervos públicos de alimentos básicos teniendo por objetivo principal la seguridad alimentaria, política de garantía de precios mínimos para garantizar ingresos mínimos a los productores, aplicación de programas de crédito y de remate subsidiado. Comprendió también programas de apoyo a

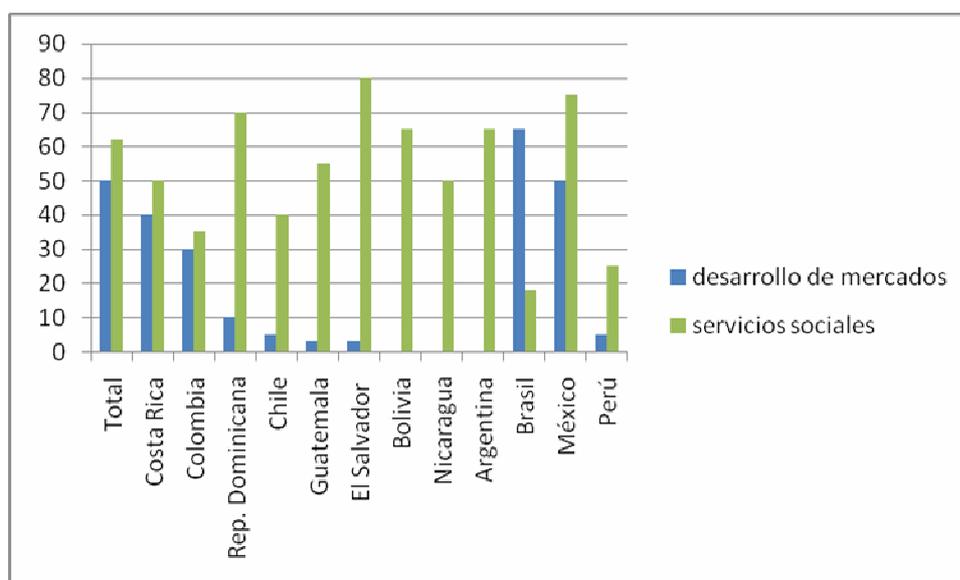
<sup>148</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2001.

<sup>149</sup> Para mayor información véase la página web de la Secretaría de Política Agrícola del Ministerio de Agricultura de Brasil <http://www.defesaagropecuaria.gov.br/spa>.

<sup>150</sup> En KERRIGAN, G. (2001): "*Gasto Público hacia el Sector Agrícola y Desarrollo de las Áreas Rurales: ALC, Tendencias y Desafíos*", Informe de Consultoría, FAO. Santiago de Chile, se pueden profundizar estos temas.

la comercialización de las cosechas, programas de apoyo directo al ingreso para compensar a los productores por la liberalización comercial, promoción de la reconversión productiva hacia cultivos rentables de acuerdo a las condiciones del mercado.

Gráfico 2.2. Latinoamérica. Porcentajes de distribución de gastos oficiales (1990-2000, en países con información disponible)



Fuente: Elaboración propia utilizando información CEPAL Serie Desarrollo Productivo, 2004

En general, las acciones estatales de fomento productivo fueron focalizadas y tuvieron por objetivo incrementar la productividad de un determinado grupo de productores. La gran mayoría de los programas se dirigió a la agricultura familiar, o a campesinos de regiones específicas, caracterizadas por un nivel relativamente alto de pobreza. Los países que aplicaron una parte importante de su presupuesto a este tipo de intervención fueron Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Nicaragua y Perú. Si combinamos las dos áreas de inversiones (gastos en infraestructura rural, servicios sociales y programas integrados de desarrollo rural) por orden decreciente, los países que más gastaron por habitante rural fueron Chile, México y Argentina (250 dólares, 197 dólares y 148 dólares por habitante rural por año, respectivamente). En el otro extremo, se encontraron Bolivia, con una proporción relativamente alta de población en zonas rurales (35%) y gastando relativamente poco en esas áreas (6 dólares por habitante). Guatemala, Nicaragua y El Salvador gastaron 42, 54 y 79 dólares por habitante rural por año, respectivamente (CEPAL, 2004).

Pese a la heterogeneidad de las experiencias de desarrollo rural de cada país durante la década del 90, se observa que los programas con mayor impacto a mediano y largo plazo en la competitividad interna y externa (como son los programas de mejoramiento de las condiciones fitosanitarias del sector, o la investigación y transferencia de tecnología) han recibido una proporción relativamente reducida de recursos públicos.

También se observa que los hogares pobres rurales usaron parte de las transferencias de ingresos monetarios para hacer inversiones productivas o para apoyar procesos de reconversión productiva, pero en términos generales la reducción de las tasas de pobreza rural en la región fue lento. Los costes de transacción, la limitada posesión de activos privados, la escasa capacitación profesional fueron los principales elementos que limitaron el alcance de la intervención pública.

### **2.3.2. Las debilidades de la Nueva ruralidad latinoamericana**

La Nueva Ruralidad en Latinoamérica evidenció como principales debilidades las siguientes:

- Cambios en la distribución espacial de la población por las continuas migraciones hacia zonas urbanas y periurbanas (atractivas por sus ofertas laborales y de servicios), denotándose un continuado descenso de las cifras de población rural.
- Persistencia de situaciones de pobreza. El desarrollo de nuevos modelos agroalimentarios<sup>151</sup> relacionados con la revolución verde<sup>152</sup> que transformaron la producción agrícola mediante el uso masivo de maquinaria, productos químicos (pesticidas, herbicidas y fertilizantes inorgánicos) y genética vegetal aceleró un proceso de diferenciación entre empresas y productores que incorporaron las innovaciones y los que no estuvieron en condiciones de hacerlo y que tendieron a desaparecer. Esto aumentó la productividad pero generó condiciones de creciente marginación o desaparición para productores sin capacidad de adaptación al cambio.

---

<sup>151</sup> Nos referimos a los cambios producidos en la manera, el lugar, la cantidad y los métodos por los cuales los alimentos son producidos y distribuidos.

<sup>152</sup> Propuesta para ampliar la superficie cultivable y aumentar la producción agrícola, produciendo frutas y verduras en cualquier estación de año.

- Aumento de la tendencia hacia la tercerización de actividades por empresas o trabajadores independientes con el propósito de reducir los costos, la conflictividad o el control de los trabajadores. Esto contribuyó a dotar de complejidad a la población económicamente activa (PEA) rural que pasó a comprender a trabajadores sin tierra, agricultores que trabajaban en más de una unidad productiva, trabajadores precarios, asalariados. También a los productores familiares tanto agropecuarios como los emprendedores de nuevas alternativas de empleo y actividades rentables económicamente.
- Limitada disponibilidad de recursos humanos calificados. La aplicación de la biotecnología, la informática, la mejora en las comunicaciones y las nuevas técnicas de gestión ocasionaron el desplazamiento del origen de las innovaciones desde la experiencia de los propios productores hacia las empresas agroindustriales y las instituciones de ciencia y tecnología. La disponibilidad de mano de obra rural no pudo responder satisfactoriamente a la demanda de personal con determinados niveles de formación de las empresas proveedoras de insumos, bienes de capital y servicios (financieros, de seguro, de asistencia técnica, mecanización, etc.), así como transformadoras y comercializadoras de productos agropecuarios, actuando articuladamente con cadenas agroindustriales.
- Se intensificó el deterioro ambiental y la destrucción de recursos productivos lo que generó dudas sobre la posibilidad de continuar con la intensificación de la actividad agropecuaria, sobre todo porque la difusión de tecnología y el avance en la capacitación para su uso siguieron ritmos y destinos no paralelos.

Profundizaremos a continuación en estas particularidades y las políticas emprendidas para superar las debilidades manifiestas.

### 2.3.2.1. Caída en el crecimiento demográfico

En América Latina la población pasó de 166 millones de personas en 1950 a 513 millones en el 2000 y se estima que crezca a más de 800 millones en 2050 (CELADE, 2001).

En los años 90, la región siguió siendo la más urbanizada del mundo en vías de desarrollo: más del 80% de la población residía en áreas urbanas<sup>153</sup>. En cambio, la población rural pasó de representar el 29% en 1990 al 24% de la población total en el 2000<sup>154</sup> (CEPAL, 2004).

*“La migración del campo a la ciudad, se explica en buena parte por factores de expulsión estructurales como la concentración de la propiedad agrícola, el rezago productivo de la agricultura familiar y la marginación del campo de numerosos avances vinculados a la modernización, en ese orden. La combinación de estos tres factores (pero sobre todo el primero) se ha destacado como una peculiaridad latinoamericana que explica gran parte de las fuerzas de expulsión del campo” (RODRÍGUEZ Y BUSSO, 2009, 36).*

En el gráfico a continuación observamos el proceso de crecimiento de la población latinoamericana en la última mitad del siglo XX y la proyección para la primera mitad del siglo XXI.

---

<sup>153</sup> Aún con grandes diferencias entre países. Por ejemplo en Guatemala, Haití y Honduras ese porcentaje aún no alcanzaba al 50%.

<sup>154</sup> Estos porcentajes podrían variar de acuerdo a las definiciones a partir de las cuales se define a la población rural y que varían entre países, como ya mencionamos en Capítulo 1.

Gráfico 2.3. Latinoamérica Crecimiento de población y proyecciones 1950/2050

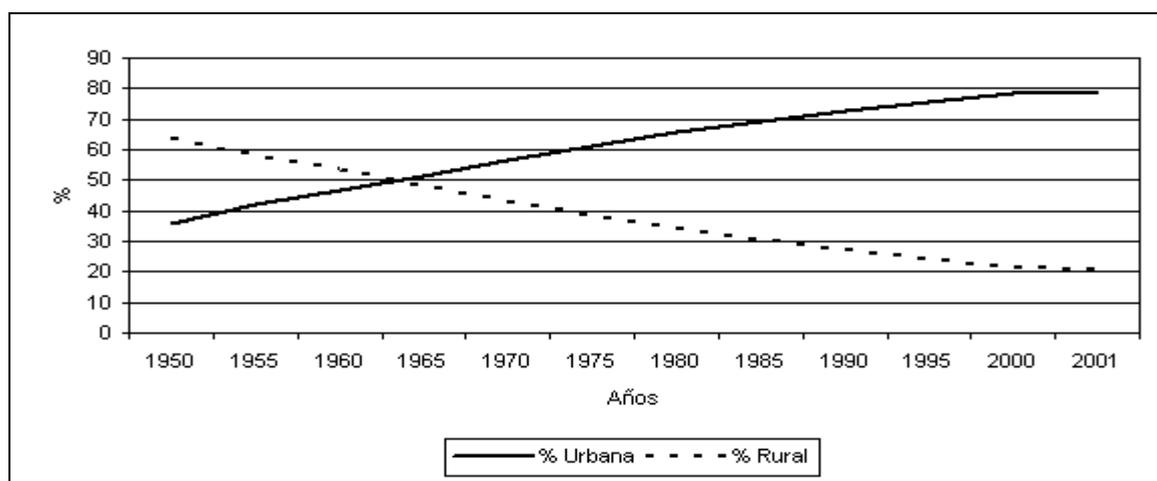


Fuente: Centro Internacional de Agricultura Tropical.  
[http://gisweb.ciat.cgiar.org/population/index\\_es.htm](http://gisweb.ciat.cgiar.org/population/index_es.htm)

Podemos visualizar seguidamente en el gráfico cómo fueron incrementándose las cifras de población urbana y decreciendo las de población rural en la segunda mitad del siglo XX. En términos relativos, la población rural ha caído de manera permanente como muestra el gráfico precedente, pasando de representar el 42% de la población total en 1970 a un 24% en 2002, previéndose que disminuirá a 18% en 2020<sup>155</sup>.

<sup>155</sup> Sin embargo, los datos de movimientos migratorios que registra la CEPAL sugieren que la desruralización no es una verdad absoluta ni un fenómeno definitivo en la región, puesto que en varios países particularmente de Mesoamérica, la población rural tiene aún tasas positivas de crecimiento.

Gráfico 2.4. Latinoamérica. Distribución de la población por ámbitos 1950/2001



Fuente: Informe Subregional Amazonia. FAO. 2002

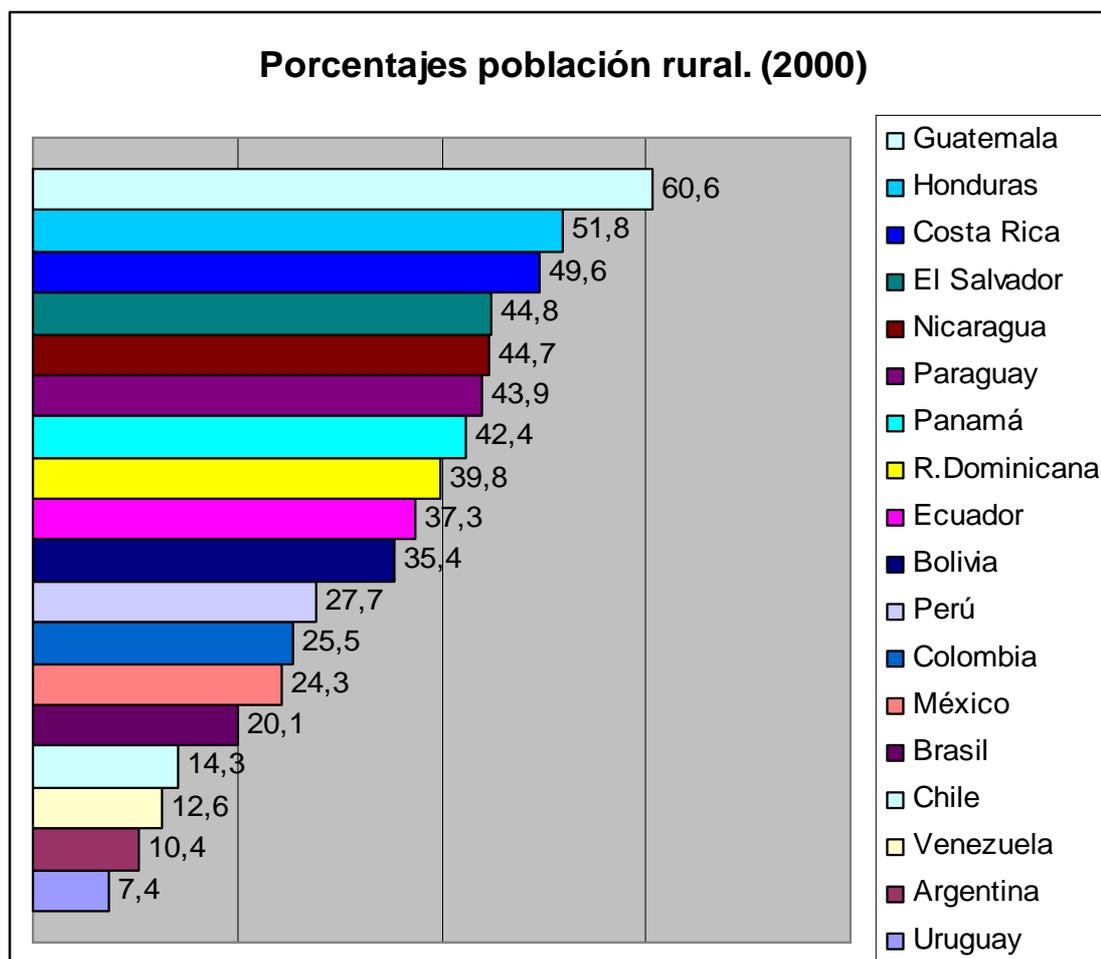
Desglosada la información por países, podemos observar que no se trató de un proceso con ritmo homogéneo. Afectó la disminución de la población rural de manera muy intensa a países como Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador, con índices superiores al 40%. En el extremo opuesto se encuentran Uruguay, Argentina, Venezuela, que no alcanzan el 15% de disminución de población rural para la segunda mitad del siglo XX.

En este decrecimiento de la población rural jugaron un papel importante las emigraciones hacia el medio urbano. Éstas se relacionaron con la concentración de la propiedad y el deterioro de la competitividad de los sistemas agrarios tradicionales (agricultura familiar y pequeñas empresas agropecuarias), con los cambios de cultivos, con el proceso de industrialización sustitutiva<sup>156</sup> y con la modernización de las relaciones capitalistas en el campo.

<sup>156</sup> Se entiende por proceso de sustitución de importaciones (ISI) a la experiencia regional de reintegración a la economía mundial en el decenio de 1940. Entre los principales objetivos del modelo se trataba de asignar a los agentes internos; estado-nación, mercado interno, empresariado, burguesía nacional entre otros, un papel más decisivo en la creación de una base endógena que fuera capaz de promover el crecimiento económico y la industrialización dejando que las fuerzas externas ocupasen un papel complementario. El modelo también se centraba en la expansión del empleo y en la distribución equitativa del ingreso como modo de elevar la demanda solvente de los consumidores y reducir la heterogeneidad estructural, elementos importantes del mercado interno.

El modelo ISI atravesó dos grandes etapas en un periodo que comprendió desde 1930 hasta 1982. Estas etapas con características diferentes definieron el modelo y marcaron por más de cincuenta años a Latinoamérica. En la primera etapa las importaciones de manufactura fueron sustituidas por fabricación interna. El Estado como agente directo mantuvo una participación decisiva con la protección arancelaria de la industria, el financiamiento público de las inversiones, la aplicación de estímulos fiscales y otras medidas. La segunda etapa se inicia hacia mediados y fines de los años 50. Se presentan problemas en cuanto a su composición, ya que si en la primera etapa la inversión generalmente descansaba en el capital nacional, en

Gráfico 2.5. Latinoamérica. Población rural por países (2000)



Fuente: Elaboración propia con datos UNESCO- FAO 2004.

con el proceso de industrialización sustitutiva<sup>157</sup> y con la modernización de las relaciones capitalistas en el campo.

ésta lo hace en las empresas transnacionales, principalmente norteamericanas, que capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. (VIDAL, G. y GUILLEN, A. (2007): *“Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización”*. Ediciones Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

<sup>157</sup> Se entiende por proceso de sustitución de importaciones (ISI) a la experiencia regional de reintegración a la economía mundial en el decenio de 1940. Entre los principales objetivos del modelo se trataba de asignar a los agentes internos; estado-nación, mercado interno, empresariado, burguesía nacional entre otros, un papel más decisivo en la creación de una base endógena que fuera capaz de promover el crecimiento económico y la industrialización dejando que las fuerzas externas ocupasen un papel complementario. El modelo también se centraba en la expansión del empleo y en la distribución equitativa del ingreso como modo de elevar la demanda solvente de los consumidores y reducir la heterogeneidad estructural, elementos importantes del mercado interno.

El modelo ISI atravesó dos grandes etapas en un periodo que comprendió desde 1930 hasta 1982. Estas etapas con características diferentes definieron el modelo y marcaron por más de cincuenta años a Latinoamérica. En la primera etapa las importaciones de manufactura fueron sustituidas por fabricación interna. El Estado como agente directo mantuvo una participación decisiva con la protección arancelaria de la industria, el financiamiento público de las inversiones, la aplicación de estímulos fiscales y otras medidas. La segunda etapa se inicia hacia mediados y fines de los años 50. Se presentan problemas en cuanto a su

Publicaciones de la CEPAL (2007) para la década 1990 – 2000 en Latinoamérica pusieron de manifiesto que:

- Las personas de 15 a 29 años fueron las más propensas a emigrar<sup>158</sup> entre divisiones administrativas mayores (DAM) de los países. Son elementos determinantes en la emigración juvenil el ingreso a la educación superior, al mercado de trabajo o la formación de pareja.

*“En el caso de España, para tener una comparación, su censo de 2001 también muestra una mayor probabilidad de migración interna juvenil femenina...A escala de DAM entre 0.4 por ciento y 0.7 por ciento migraría cada año, dependiendo si por DAM se usan las comunidades o las provincias, respectivamente. En el caso de las DAME (municipios), la intensidad es similar a la de América Latina”<sup>159</sup>.*

Podemos observar en el cuadro siguiente que las cifras de emigrantes del campo a la ciudad en los países latinoamericanos en la última década del 1900 y su relación con el proceso de crecimiento urbano detectado para el período. En el total general, el porcentaje de emigrantes decayó respecto a la década del 80, aunque mínimamente. Sin embargo, hay realidades diferentes. Por ejemplo República Dominicana y Cuba. En el primero, el número de migrantes rurales en la década del 90 duplica y más la cifra de años anteriores mientras que en Cuba se da el caso inverso.

---

composición, ya que si en la primera etapa la inversión generalmente descansaba en el capital nacional, en ésta lo hace en las empresas transnacionales, principalmente norteamericanas, que capitalizaron el desarrollo del mercado interno y se apoderaron de las ramas y actividades más dinámicas de la industria. (VIDAL, G. y GUILLEN, A. (2007): *“Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización”*. Ediciones Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

<sup>158</sup> Migrante es al mismo tiempo el que se va y recalca; emigrante es el que se va contabilizado desde el espacio emisor e inmigrante el contabilizado desde el espacio de recepción.

<sup>159</sup> RODRIGUEZ VIGNOLI, J. (2008): *“Migración interna de la población joven”*, en Revista Latinoamericana de Población. Chile.

Cuadro 2.6. Latinoamérica. Población de 10 años y más migrante del campo a la ciudad y aporte al crecimiento urbanístico. 1990 -2000

País	Migración neta rural/urbano 1980/90	Migración neta rural/urbano 1990/2000	Importancia de las migraciones en crecimiento urbano 1980/90	Importancia de las migraciones en crecimiento urbano 1990/2000
<b>Total</b>	<b>20.395.554</b>	<b>19.636.438</b>	<b>37,9</b>	<b>33,7</b>
Venezuela	735.042	847.392	23,2	20,0
Uruguay	83.300	34.446	35,7	26,0
R. Dominicana	218.172	553.575	30,7	50,5
Perú	1.001.406	-----	33,5	-----
Paraguay	280.103	296.914	55,5	45,5
Panamá	113.677	234.038	38,9	54,1
México	3.997.266	4.183.486	33,0	31,9
Honduras	258.003	303.742	51,4	44,3
El Salvador	294.277	-----	55,0	-----
Costa Rica	82.656	338.002	42,5	47,1
Guatemala	226.021	824.486	43,0	59,5
Ecuador	647.934	612.251	48,3	38,3
Nicaragua	139.920	-----	28,9	-----
Cuba	735.083	370.110	48,2	40,3
Colombia	<i>Sin datos</i>	----	-----	-----
Chile	146.535	382.623	10,0	19,7
Brasil	9.621.574	9.483.867	42,0	35,3
Bolivia	565.718	341.525	64,1	29,1
Argentina	1.248.867	829.981	30,1	24,3

Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL, 2004

- Las jóvenes predominaron entre los migrantes, lo que se revierte en el envejecimiento. Se insertaban en los servicios domésticos, pero también se advierte la apertura de nichos ocupacionales y especializaciones no reconocidas y altamente explotadas por los empleadores, tal es el caso de las artesanas y las trabajadoras de la agroindustria, por ejemplo.

La intensidad de las migraciones, por otra parte, afectó el índice de feminidad: el promedio regional al finalizar los 90 era de 92,5 mujeres por 100 hombres en los medios rurales (la cifra menor la tenía Uruguay con 73,7) mientras que en las áreas urbanas de casi todos los países se daba la situación inversa.

- La emigración guardó una estrecha relación con situaciones de pobreza y pobreza crónica en la región de origen. También mostró relación con el nivel de educación del migrante: con hasta 10 años de estudio la relación es más bien inexistente, pero pasado ese umbral la probabilidad de ser migrante se eleva de manera significativa, especialmente en el grupo de 15 a 19 años de edad (la migración podría permitir el ingreso a la formación universitaria, si no es la situación de pobreza la que la ocasiona). En el caso del grupo de 25 a 29 años de edad, las migraciones pueden explicarse más certeramente por el retorno y la inserción laboral.
- También fue notoria la influencia migratoria en la composición demográfica por tramos de edad, siendo el rango de 15 a 24 años el menos numeroso en ámbitos rurales (RICO y DIRVEN, 2003). Las situaciones por regiones y países fueron heterogéneas. Los países de la región sur del continente (excepto Paraguay) presentaban a mitad de los años 90 la mayor proporción de población rural mayor de 65 años, más del 7%, y la menor proporción de población rural menor de 25 años, menos del 50%. La situación inversa se presentaba en los países de menor desarrollo relativo, como Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Haití, en los cuales más del 60% de la población rural era menor de 25 años y menos del 4% tenía más de 65 años. Los países andinos y los centroamericanos de mayor desarrollo como Costa Rica, El Salvador y Panamá se ubicaban en una posición intermedia. Los casos extremos eran Uruguay donde un 14% de la población rural era mayor de 65 años y 35% menor de 25 años y Nicaragua con un 2,8% de la población rural mayor de 65 años y 67% menor de 25 años (IILCA, 2006).
- Para mediados de la primera década del 2000 se evidenció una diversificación en las migraciones internas, tales como el predominio del flujo entre ciudades, la pérdida de atractivo migratorio de las metrópolis, la desconcentración del sistema urbano, la configuración de áreas metropolitanas extendidas en función de la emigración a corta distancia (suburbanización) y la persistente emigración y pérdida de recursos humanos calificados de varias regiones de distintos países que mostraban pobreza crónica (CEPAL, 2007).

Por otro lado, influyó también en el proceso de decrecimiento de la población rural latinoamericana la tendencia descendente en las tasas de fecundidad. El proceso se evidenció desde mediados de los años 90 especialmente en las grandes ciudades y aglomeraciones mayores<sup>160</sup>. La tasa regional de fecundidad bajó de 6 a 2,8 hijos por mujer. Sin embargo, las situaciones por países son muy heterogéneas, variando entre 1,6 (Cuba) y 5 hijos por mujer (Guatemala) y tasas anuales de crecimiento medio de 0,4 por ciento (Cuba) y 2,8 por ciento (Honduras). Los países de menor fecundidad, en sentido descendente fueron Costa Rica y Argentina, con 2,6 hijos por mujer; Brasil con 2,5, Uruguay con 2,4, Chile, 2,2 y Cuba con 1,6 hijos por mujer<sup>161</sup>.

### 2.3.2.2. Pobreza e indigencia

Desde la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) se ha construido el concepto de *pobreza* haciendo referencia a la situación en que el ingreso de una persona o de un hogar es insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias (también definidas como canasta alimentaria) y no alimentarias (vestimenta, educación, transporte, salud), y que además carecen de la capacidad y oportunidad de producir esos recursos o ingresos necesarios. La *indigencia* se define como aquella población que no cubre sus necesidades básicas alimenticias. A la *exclusión*, la entendemos como la falta de oportunidades y equidad en una sociedad. La exclusión social en el nuevo milenio es definida como “... *el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado*” (GALLART, 2000, 14). Es un proceso acumulativo, no una condición. Se relaciona con factores como el sexo, edad, la pertenencia étnica, la situación geográfica y socioeconómica de los individuos. Puede variar dependiendo del acceso a la educación, al empleo, a las políticas públicas de desarrollo.

En conjunto, son consideradas dimensiones de la pobreza y la exclusión los bajos índices en educación, trabajo, salud y vivienda ya que las carencias en estos servicios

---

<sup>160</sup> Si hasta la década de 1960 en la mayoría de los países de América Latina el número medio de hijos por mujer era de 6, en el período 1995/2000 se ubicó en 2,8 hijos por mujer, similar al nivel de fecundidad registrado en el mundo para el período y similar al que tuvo Europa en la década de 1950<sup>160</sup> (CEPAL, 2004).

<sup>161</sup> CHACKIEL, J. (2004): “*La dinámica demográfica en América Latina*”, CELADE-CEPAL, citado por Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, *Fecundidad en Chile, situación reciente*, Chile, 2006.

crean un déficit en el conjunto de elementos que determinan el bienestar social y la calidad de vida de los ciudadanos.

En su medición se utilizan tres criterios. El primero se refiere a la medición de la línea de pobreza<sup>162</sup>, que imputa la condición de pobres a las personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso per capita es insuficiente para sustentar el costo de un estándar mínimo de consumo. El segundo es el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que asimila la pobreza con las carencias inherentes a ella, tales como deficiencias de tipo habitacional, de nutrición, de acceso a salud, y educacionales (independiente del nivel de ingresos). Una tercera perspectiva es la del Método Integrado que combina los dos anteriores criterios. Distingue así entre casos de Pobreza Crónica o Estructural (cuando existe superposición de pobreza y carencias materiales) de hogares cuya desventaja se refiere puramente a deficiencias de infraestructura (carencias inerciales) o ingresos (pobreza reciente o nuevos pobres).

La medición de la pobreza rural en Latinoamérica presenta un desafío adicional. Posee ésta un componente territorial significativo: su concentración en zonas geográficas fácilmente delimitadas que responde a procesos históricos de poblamiento, desarrollo económico, interacción con los recursos naturales y aspectos institucionales, así como a políticas públicas, a la disponibilidad de las vías de comunicación, energía, servicios públicos, infraestructura productiva o social. Todos ellos son componentes claves del bienestar y ayudan a definir situaciones de carencia o de riqueza. El sur de México, el altiplano guatemalteco, el Caribe de Nicaragua y Honduras, las regiones fronterizas de Centroamérica, la zona del Gran Chaco, la región de la Puna, el noroeste argentino y el nordeste de Brasil son ejemplos de territorios rurales en los que se presentan importantes concentraciones de pobreza (IILCA, 2006).

---

<sup>162</sup> El método de la Línea de Pobreza identifica a los pobres como aquellas personas con un ingreso deficiente, pero las líneas de medición no tienen en cuenta los diferentes costes de vida por regiones o por zonas en cada país. Excluyen, además, otros tipos de ingresos y de servicios no comprados. En América Latina se aplica el método en su variante alimentaria, el cual consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Ver al respecto Larrañaga, O. en *“La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso”*, Ediciones CEPAL División de Estadística y Proyecciones Económicas, 2007, propone indicadores de carencias en dimensiones distintas al ingreso.

Fig. 2.2. Latinoamérica. Barrios pobres en la periferia de Lima. Perú (2010)



Fuente: Periódico virtual Gestión de Perú  
<http://gestion.pe/economia/inei>

Aunque la aplicación de la propuesta neoliberal impulsó un crecimiento socioeconómico generalizado en la región para los años 90, la pobreza rural en América Latina continuó siendo una característica constante.

*“A fines de los años noventa, seis de cada diez pobres habitan en zonas urbanas, situación que convierte a América Latina en la región en desarrollo que mejor ejemplifica el proceso mundial de “urbanización de la pobreza” (por contraste con Asia y África donde la mayoría de sus poblaciones pobres aún se encuentran en el medio rural). Ahora bien, ello no exime que la incidencia de la pobreza sea más aguda entre los habitantes del medio rural...Las variaciones relativas del porcentaje de pobreza según área de residencia muestran que, de 1990 a 1997, la pobreza urbana se ha reducido a un ritmo dos veces superior a la pobreza rural (respectivamente, -14% y -7%). Por dicha evolución ha vuelto a acrecentarse la brecha urbano-rural del porcentaje de pobreza”<sup>163</sup>.*

211 millones de latinoamericanos se encontraban en situación de pobreza a finales de los años 90<sup>164</sup>. Un 65% de los pobres rurales eran pequeños propietarios (PPR), un 30% eran trabajadores sin tierra y el resto correspondía a indígenas y otros grupos. Entre ellos se podía distinguir por un lado una pobreza estructural que afectaba principalmente a las mujeres y minorías étnicas, caracterizada por niveles de educación muy bajos o nulos, carencia o muy limitados recursos y conocimientos productivos, pocas habilidades laborales

<sup>163</sup> ARRIAGA, C. (2000): *Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*. Ediciones CEPAL. Chile, pág.8

<sup>164</sup> CEPAL (2001): *Panorama Social de América Latina*. Chile

y falta de acceso a los servicios básicos (UNESCO-FAO, 2004). Para 2002, el número de latinoamericanos que vivía en la pobreza alcanzó los 220 millones de personas, de los cuales 95 millones eran indigentes, lo que representa el 43% y 18% de la población respectivamente

Cuadro 2.7. Latinoamérica. Porcentajes de pobreza e indigencia. 1980/2000

%	Población pobre (1)			Población indigente (2)			
	Año	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
	1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
	1990	48,3	41,9	65,4	22,5	15,3	40,4
	1994	45,7	38,7	65,1	20,8	13,6	40,8
	1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
	2000	43,8	37,1	63,7	18,5	11,5	38,3

(1) Población pobre: personas u hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias, y que además carecen de la capacidad y oportunidad de como producir esos recursos o ingresos necesarios.

(2) Población indigente: personas u hogares que no pueden cubrir sus necesidades básicas alimenticias.

Fuente: CEPAL, Serie Estadísticas 2000. [www.cepal.com](http://www.cepal.com)

Las situaciones de *exclusión* se relacionaban y manifestaban especialmente con deficiencias en el acceso a la educación básica, falta de acceso a los circuitos de formación profesional, escasez de oportunidades de empleo en el sector integrado, ocupaciones precarias de baja calificación, con viviendas precarias y carentes de servicios básicos, con dificultades para acceder a servicios de salud. De manera preocupante los niveles de exclusión afectaban a los jóvenes ya que terminaban por arrastrar generacionalmente esta situación. También afectaban a las mujeres que cargaban además los estereotipos culturales que tradicionalmente las han marginado.

### 2.3.2.3. Limitaciones de la población económicamente activa (PEA)

Como nota metodológica importante, en primer lugar, hay que considerar que cuando las estadísticas toman la tasa de desempleo rural no siempre discriminan la influencia de la estacionalidad de la demanda. En segundo lugar, no es conveniente hablar de desempleo porque mayormente no hay asalariados, sino muchos trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Con respecto a los asalariados también es importante destacar que no se ha comprobado que exista una relación clara entre desigualdad en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza rural<sup>165</sup>.

Los registros de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL 2002, 2003) al terminar la década de los 90 describían a la población económicamente activa (PEA) rural con las siguientes características:

- Una heterogénea composición, destacándose los grupos de empleadores, asalariados, trabajadores familiares no remunerados. Las nuevas tendencias productivas y comercializadoras aplicadas a la actividad agropecuaria, la llegada de nuevos actores a la ruralidad y la falta tanto de capital como de capacitación especialmente entre los pequeños productores les forzó a diversificar sus actividades para sobrevivir en el medio<sup>166</sup>. Países como Bolivia y Perú registraban más del 60% de PEA rural ocupada como trabajadores agrícolas por cuenta propia y menos del 25% como asalariados. Otros como Chile y Costa Rica, mostraban más del 60% como asalariados y menos del 25% como trabajadores agrícolas.
- Crecimiento mínimo en comparación con la PEA urbana: en 1990 comprendía 45.754.000 personas y en 1999 había ascendido a 49.524.000; es decir, se había registrado una variación del 0,9%. Pero en igual período la PEA urbana mostró una variación del 2,6% (CEPAL, 2003).
- Junto a la disminución de los pequeños productores rurales, se evidenciaba el crecimiento del número de agricultores provenientes de las ciudades, siendo

---

<sup>165</sup> La afirmación es contrastada por el hecho que durante el período 1997-2002 la distribución del ingreso rural mejoró en algunos países (Perú y República Dominicana por ejemplo) pero la incidencia de la pobreza rural se incrementó; en otros países (México, El Salvador y Chile) se presentó la situación contraria según estudios IILCA (2006).

<sup>166</sup> Para profundizar en el tema puede consultarse los trabajos del IILCA (2006): "Políticas para la prosperidad rural" Costa Rica.

éstos por lo general profesionales o comerciantes prósperos que derivaban capital desde otros negocios hacia las zonas rurales, convirtiendo a la empresa rural en una propuesta de diversificación, integración, innovación, calidad y sustentabilidad.

- Crecimiento del empleo rural no agrícola (ERNA)<sup>167</sup> pero afectado por la estacionalidad y la discontinuidad. Llegó a aportar el 40% de los ingresos totales de los hogares rurales y a contener al 30% de los trabajadores rurales de la región. Los sectores más importantes en términos de ERNA fueron los servicios sociales, comunales y personales (36%); comercio, restaurantes y hoteles (25%) y las manufacturas (21%). Por otra parte, eran sectores con predominio de PEA femenina (58%, 53% y 43% respectivamente)<sup>168</sup>.
- La diversificación de las actividades proporcionó una movilidad ascendente con la oportunidad de obtener mejores ganancias y acumular capital. Pero estos beneficios se limitaron a una minoría de la población rural. Aquellos que eran propietarios tenían recursos financieros y determinado nivel de educación y capacitación fueron quienes pudieron cambiar a cultivos de mayor valor y realizar actividades más lucrativas fuera de la granja, negociar mejores tratos con proveedores, compradores y la agroindustria. Fueron también quienes pudieron ingresar al mercado laboral en trabajos de mejor calidad con salarios más altos y en condiciones más seguras. Para este grupo de manera especial, el ERNA constituyó un mecanismo de superación de la pobreza que la pura actividad agrícola no ofrecía: permitió estabilizar los ingresos compensando la estacionalidad de la producción, aportó a diversificar las fuentes de ingreso reduciendo los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura, estimuló y, a la vez, modernizó la agricultura al proporcionar los enlaces con la industria, el comercio y otros servicios (BARRERA, E., 2006).

---

<sup>167</sup>BARRERA (2006) lo define como el conjunto de actividades desarrolladas por los hogares rurales en actividades económicas distintas al empleo en su propia explotación agrícola o como asalariado en otras explotaciones agropecuarias, y abarca diversas actividades manufactureras que incluyen a la agroindustria y a los servicios de distinto tipo.

<sup>168</sup> Con variaciones por países, el ERNA representó el 39% entre las actividades no agrícolas para 1999: desde un 14% en Bolivia, hasta 66% en Costa Rica. En Panamá, México y Costa Rica la PEA rural no agrícola superó a la PEA agrícola. Estos porcentajes son evidencia directa del ensanchamiento de la estructura productiva de las economías rurales (IILCA, 2006).

- Las mujeres participaban en la PEA no agrícola en promedio de un 44%, frente a un 27% en la PEA agrícola (lo que equivalía a decir que 27 de cada 100 personas en la PEA no agrícola eran mujeres). Por otra parte, el porcentaje de varones en la PEA no agrícola era del 33% (IILCA, 2006).
- Los ocupados en la agricultura evidenciaban las menores tasas de educación formal. Sólo un 15% había terminado siete años de educación escolar formal, 35% había terminado 6 años y un 25% no asistió nunca a la escuela o no había alcanzado a terminar el primer año de primaria. La baja calificación profesional les marginaba de los puestos de las industrias y empresas que ofrecían empleos decentes, además de dificultar los procesos de conversión tecnológica de las explotaciones agropecuarias. Para los campesinos más pobres y con menores trayectorias educativas, la pluriactividad sólo representó un medio de subsistencia, dando lugar a la descampesinización, la desagrarización y la proletarización. Las diferencias de ingreso eran mayores por nivel educativo entre los trabajadores no agrícolas que entre los agrícolas, lo que indicaba que en este sector la educación sí marcaba una ventaja laboral según investigaciones realizadas en los primeros años del 2000<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> Echeverri, Rafael. (Editor). (2003): *Experiencias de Atención a la Pobreza y Municipalización en el Desarrollo Sostenible*. Bogotá: IICA – BID, citado por IILCA, 2006, “*Políticas para la prosperidad rural*” Costa Rica.

Fig.2.3 Latinoamérica. Trabajadores rurales. Emprendimiento de plantas ornamentales (Chile, 2010)



Fuente: Periódico virtual El Ciudadano de Chile.  
<http://www.elciudadano.cl/>

#### 2.3.2.4. Persistencia del trabajo infantil

Dentro del análisis de la composición de la PEA rural, el tema del trabajo infantil<sup>170</sup> es una cuestión compleja y crucial. Mantiene una estrechísima relación con la marginalidad social en la medida que factores como el deterioro progresivo de las condiciones socioeconómicas, los altos niveles de desempleo o empleo precario entre los adultos y la pobreza generalizada obligan a niños y niñas a entrar en el mercado laboral en proporciones cada vez más altas.

El trabajo infantil no debe identificarse únicamente con aquellas situaciones en las que media una relación contractual entre empleador y empleado, en las que se recibe un

<sup>170</sup> La OIT considera en sus investigaciones al trabajo infantil como el ejecutado por adolescentes hasta los 14 años.

pago a cambio de una actividad realizada. De hecho, en la mayoría de los casos, los niños trabajadores no son registrados ni considerados como trabajadores, tampoco existen contratos escritos ni firmados y rara vez se les paga un salario.

Estudios de la Organización Internacional del Trabajo<sup>171</sup> mostraban al finalizar los años 90 en Latinoamérica que:

- 5,7 millones de niños y niñas de 5 a 14 años participaban en actividades económicas, lo que significaba un 5% del total de niñas y niños de ese grupo de edad. Trabajaban una media de 6 horas diarias. El 70% de ellos trabajaba cinco o más días a la semana, lo que significa que la jornada diaria llegaba a las 12 horas, si tomamos en cuenta que asistían a la escuela antes o después de realizar su actividad económica. Este esfuerzo afecta no sólo la salud física y el desarrollo mental del niño sino que también acota su opción de elegir la educación como parte importante de su formación para el futuro, optimizando sus expectativas de empleo y por ende de calidad de vida.
- Si bien la pobreza de los hogares era una de las causas por las cuales se generaba esta actividad, el impacto del trabajo de cara a disminuir su vulnerabilidad económica era ínfimo.

*“En Costa Rica, el 0,4% de los hogares supera la línea de pobreza extrema al considerar el ingreso adicional que aportan los niños. En Bolivia el trabajo de los niños beneficia en ese mismo sentido al 2,2% de los hogares y en Guatemala al 1,6%. De manera tal que se puede enfáticamente afirmar, que el trabajo infantil no ayuda a mejorar significativamente el ingreso de los hogares más pobres. Eso se debe en parte a que los niños trabajan pocas horas, en parte a que tienen salarios muy bajos y/o a que su productividad es baja” (FAO, 2009, 43).*

- Los niños de entre 10 y 14 años trabajadores representaban el 4% de la PEA rural, cifra que se incrementaba considerablemente si se incluían las tareas domésticas a cargo de las niñas. En países como Belice, Ecuador, Guatemala y Honduras, el 70% de los niños ocupados vivía en áreas rurales. Pero el problema se agravaba no sólo porque se trata de una violación a los derechos

---

<sup>171</sup> OIT (2006): *Informe Global*.

reconocidos a la infancia y a las normativas internacionales<sup>172</sup> al respecto, sino porque el trabajo agrícola, junto con la minería y la construcción, es uno de los más peligrosos para la salud por los accidentes que ocurren en las tareas de campo.

Fig. 2.4 Latinoamérica. Menores trabajando en la cosecha. Perú



Fuente: Periódico La República, Perú.  
[www.larepublica.pe](http://www.larepublica.pe)

- Entre el 20 y 30% de los niños y adolescentes trabajadores habían abandonado la escuela, lo que les significará a futuro un ingreso permanentemente más bajo, aumentando su probabilidad de ser pobre durante su vida adulta. Ante las situaciones de deserción escolar, es válido reflexionar que:

*“La buena calidad de la educación puede representar un factor preventivo para evitar el trabajo infantil y el trabajo realizado bajo situación de explotación. Cuando los niños y adolescentes acceden a una educación de*

<sup>172</sup> En 1989 los países miembros de la ONU firmaron la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Por su parte la OIT desde los años 70 ha publicado una serie de normativa sobre el trabajo infantil, tales como *Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo*; *Recomendaciones sobre las peores formas de trabajo infantil*.

*calidad, provoca en ellos y en sus familias una motivación por dar continuidad al estudio, lo que repercute de forma importante en las horas que dedican al desempeño de actividades laborales” (KAGOSHIMA y GUERRA, 2001, 209).*

De acuerdo con investigaciones de la CEPAL<sup>173</sup> los varones de entre 13 y 17 años que trabajaban sufrían un retraso madurativo y cognoscitivo de uno o incluso dos años con respecto de los niños que no trabajan. En el caso de las niñas trabajadoras en el mismo grupo de edad, la diferencia se estableció entre un año y un año y medio. Generalmente, estos adolescentes acumulaban un déficit de más de dos años en la educación comparándolos con aquellos que comenzaron a trabajar entre los 18 y 24 años. La investigación continúa afirmando que dos años menos de educación significa un 20% menos de ingresos salariales mensuales. Esta pérdida en su capacidad de generar ingresos a futuro representa de entre cuatro a seis veces menos de ganancia si hubieran asistido durante esos dos años a la escuela.

Además, en la escuela se les capacita para la vida: se les forma en valores, se le posibilita el acceso a la información adecuada sobre temas que les afectan directamente como el uso de sustancias, el SIDA, el embarazo adolescente, etc. Por tanto, los trabajadores adolescentes no sólo pierden la oportunidad de formarse sino también de acceder a información relevante para ellos.

*Por eso, “... en el caso en que no puedan acceder a la educación formal, proveer de un sistema alternativo de educación, de calidad y que responda a sus necesidades, es totalmente esencial para el desarrollo de estos niños y adolescentes. Para los niños, que todavía se encuentran en el ciclo educativo básico, acceder a este tipo de información representa un fortalecimiento no sólo de sus conocimientos sino también del respeto a los derechos que les corresponden... Una de las formas más eficientes para proteger los derechos de los niños, debería comenzar por la provisión de una enseñanza de calidad” (KAGOSHIMA y GUERRA, 2001, 213).*

Para encarar esta problemática, a partir de 1996 la OIT aplicó en Latinoamérica su *Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC)* de extensión universal, relacionado con trabajo infantil en la producción agrícola y el servicio doméstico. Hasta 2002 el IPEC había desarrollado en la región latinoamericana 150 proyectos

<sup>173</sup> CEPAL (2006): *Observatorio Demográfico*. Ediciones CEPAL, Chile.

dirigidos a la erradicación del trabajo infantil en la agricultura comercial, extracción de minerales, trabajo doméstico, fabricación de ladrillos, recolección de basuras, comercio callejero, actividades pesqueras, fabricación de juegos pirotécnicos, explotación sexual comercial, mercados y ferias<sup>174</sup>.

Figura 2.5. Latinoamérica. Niños colombianos trabajando en la construcción



Fuente: [www.humanas.unal.edu.co](http://www.humanas.unal.edu.co)

### 2.3.2.5. Incidencia del trabajo femenino

Una de las consecuencias más visibles de la adhesión de la mayoría de los países latinoamericanos a programas de desarrollo internacional fue que cobrara más fuerza la percepción pública de la discriminación contra la mujer. Así, en los años 90, se puede observar la adopción de medidas en el campo jurídico, institucional y de las políticas públicas, dirigidas a mejorar la condición de las mujeres, en especial de las que viven en situación de pobreza, y orientadas a lograr la igualdad de oportunidades para ambos sexos. Por ejemplo, en Brasil se creó la Secretaría especial de políticas para mujeres, en Bolivia un Vice ministerio de género y familia; en 1997 se creó el Consejo nacional de las mujeres de Ecuador; en Haití, un Ministerio de la condición femenina y los derechos de la

<sup>174</sup> OIT (2002): *Informe IPEC*, en [www.oit.org.pe/ipec](http://www.oit.org.pe/ipec)

mujer; en Panamá, un Ministerio de la juventud, la mujer, la niñez y la familia; en Paraguay, una Secretaría de la mujer; en Perú, un Ministerio de la mujer y desarrollo social y en República Dominicana, una Secretaría de Estado de la mujer. En Belice se creó una Comisión nacional de mujeres y, en Cuba, una Comisión permanente de atención a la niñez, la juventud y la igualdad de derechos de la mujer. Finalmente, en Argentina se creó el Área mujer a nivel provincial y municipal y en Chile se organizó el Servicio nacional de la mujer.

Sin embargo, este fortalecimiento de la defensa de los derechos femeninos y la atención a sus problemáticas encontró mayor resistencia en ámbitos rurales. Allí, las mujeres continuaron compartiendo esa específica pero, a la vez, imprecisa relación que existe entre trabajo productivo y trabajo reproductivo. La consecuencia más notable es la invisibilidad de su trabajo y, por lo mismo, su ausencia en las cuentas nacionales como una trabajadora que aporta al Producto Bruto Interno (PBI).

En la ruralidad latinoamericana a fines de los 90 (CEPAL, 2000), se observaba que:

- La tasa de participación laboral femenina creció más que la de los hombres y pasó del 23% en 1980 a más del 30% en 2000, *“la subestimación de la mano de obra femenina en la PEA agropecuaria de América latina podría alcanzar al 50%...”*(BUXEDAS, M. 1999, 180).
- En términos de edad, se distinguía como grupo mayoritario al de mujeres trabajadoras entre los 15 y 44 años. Sin embargo no había edades excluidas: en Brasil, Ecuador, México, Paraguay y Perú el 12% de las mujeres ocupadas en la agricultura tenía entre 60 y 74 años, mientras que en Bolivia y Guatemala, alrededor del 20% tenía menos de 15 años. La explicación podría provenir del hecho que por lo general las migrantes campo-ciudad correspondían a las edades centrales y a que las jóvenes que permanecían en el sector preferían trabajar en los empleos rurales no agrícolas que les significaban mayores remuneraciones. En el caso de las mujeres mayores, las cifras indicarían la creciente expectativa laboral y su mayor autonomía respecto al trabajo de los varones (BONFIL, P. 2001).
- El 51% de la población económicamente activa (PEA) rural femenina trabajaba en algún sector no agrícola versus 32.9% de los hombres.

- Ellas, en muchos casos, trabajaban en condiciones de desventaja por no ser titulares de los medios de subsistencia, por estar marginadas de la toma de decisiones o por tener poca representación y visibilidad en la gestión del Estado y en la recepción de capacitación o asistencia técnica. Pero aún así se fueron posicionando modestamente como protagonistas de las nuevas actividades locales, como titulares de planes sociales, como jefas de hogar. No siempre ello significó que estuviesen recibiendo una educación pertinente, que los estereotipos culturales se debilitaran o que tuvieran equitativas posibilidades de acceder a la formación profesional.
- Las tasas de participación laboral de las mujeres pobres rurales eran mucho menores que las de las mujeres pertenecientes a hogares no pobres, mientras que para los hombres la condición de pobreza no afectaba significativamente su participación laboral (RICO Y DRIVEN, 2003). Sirva esta distinción para contraponerse al discurso<sup>175</sup> sobre la feminización de la pobreza instalada en las últimas décadas, argumentando que en el sector rural los niveles de pobreza entre los hogares encabezados por mujeres eran mayores que los correspondientes a jefes varones<sup>176</sup>. Las nuevas líneas de estudio argumentan que estos hogares son heterogéneos y que las mujeres desarrollan diversas estrategias de sobrevivencia para encarar su situación, tomar decisiones y ejercer el papel de sostenedoras del hogar. Estadísticas de la OIT<sup>177</sup> entre 1990 y 2005 evidenciaron, incluso, que en aquellos países donde la participación laboral femenina aumentó, la pobreza rural disminuyó en forma importante. Como ejemplos se citaba a Chile, Ecuador, México y Brasil donde

---

<sup>175</sup> Véase por ejemplo GAVIRIA RÍOS y SIERRA SIERRA (2006): *"Pobreza, inserción precaria y economía popular"* Edic. Eumed, Colombia; BUVINIC, Mayra (1998): *"Mujeres en la pobreza: un problema global"*; GAMMAGE, Sarah (2002) *"La dimensión de género en la pobreza, la desigualdad y la reforma macroeconómica en América Latina"*. En: Política macroeconómica y pobreza: América Latina y El Caribe. Publicaciones de la CEPAL; LEÓN, Magdalena y DEERE. Carmen Diana, (2000): *"Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina"*, Tercer Mundo Editores, coedición del Programa de Estudios de Mujer y Desarrollo, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá; MONTAÑO, Sonia (2003): *"Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza"* En: CEPAL. Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Capítulo XI, Santiago de Chile.

<sup>176</sup> El combate a la "feminización de la pobreza" fue uno de los objetivos políticos claves de la Declaración y Plataforma para la acción de Beijing (1995): *"Contribuir al pleno ejercicio de los derechos humanos y de la ciudadanía de las mujeres para reducir la pobreza mediante el emponderamiento como mecanismo para superar la brecha de desigualdad y discriminación que padecen las mujeres en el mundo"*.

<sup>177</sup> CEPAL (2006): *Panorama Social de América Latina. Chile*.

la tasa de participación femenina aumentó en 70%, 120%, 103% y 33%, respectivamente, mientras que la pobreza e indigencia rural disminuyeron más del doble que el promedio de Latinoamérica.

Fig. 2.6 Latinoamérica. Mujeres artesanas en Quito, Ecuador



Fuente: Periódico El Comercio. Quito.  
[www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)

En síntesis: una profunda dualidad marcaba a la ruralidad latinoamericana al finalizar los 90. Por un lado, el subsector agro-exportador, tecnológicamente avanzado y competitivo en los mercados internacionales y, por otro lado, la pequeña agricultura, con dificultades para efectuar una reconversión productiva hacia cultivos no tradicionales, con una calidad de vida resentida de manera profunda (CEPAL, 2004, IICA, 2001). “*La impresión general, en todo caso, es que el progreso en la reducción de la pobreza en la región ha sido lento*” afirma Kjollerstrom (2004, 53). La aplicación de políticas de promoción e inclusión social, de reforma educativa y de impulso económico en la mayoría de los países demostraba un lento aunque sistemático avance hacia la superación de las dificultades en desarrollo y crecimiento que mostraba la región.

Para mediados de la primera década del 2000, era posible verificar progresos especiales en algunos asuntos, algunos (pocos) retrocesos y varias asignaturas pendientes, según constataba particularmente el Informe del Programa Población y Desarrollo del año 2004 de la CEPAL. Así, por ejemplo, había importantes avances en la cobertura de la educación primaria, que llega a 90% en la mayoría de los países, si bien persistía el desafío de mejorar la calidad en todos los niveles y en todo el sistema para que

mitigue y no intensifique las desigualdades. También la amplia gama de medidas implementadas continuaba favoreciendo la dinámica económica.

Sin embargo, alertaba la misma fuente, existían diferencias considerables entre países, puesto que en varios casos los progresos habían sido más bien tímidos y en algunos existían evidencias de retrocesos. La continuidad de estos desequilibrios en la región se complementaba para ese momento con una serie de temas emergentes. Su atención en conjunto conformó la agenda oficial pendiente para el resto de la década.

Presentado el Informe 2012 del Programa Población y Desarrollo, puso en evidencia que entre los temas que mayor resistencia continuaban mostrando a las medidas implementadas, figuraba la infantilización de la pobreza, situación que impone un manto de duda sobre el futuro de las nuevas generaciones. Otra insuficiencia pendiente se vinculaba, todavía, con el acceso a la educación en particular en las etapas secundaria y terciaria; que en muchos países era aún bajo y muy dispar entre grupos socioeconómicos. Dentro de esta problemática, las debilidades se relacionan también con la calidad de la educación, valuada como muy desigual y poco satisfactoria para amplios sectores de la población escolar, en particular la pobre. Por otra parte, las mayores tasas de desempleo que registraban los jóvenes, en abierta contradicción con su creciente nivel de educación y sus habilidades en el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones, constituía una de las paradojas más repetidas entre los países latinoamericanos. Podría estar esta situación relacionada estrechamente con las desigualdades de calidad educativa antes mencionadas<sup>178</sup>.

En materia de planificación del desarrollo económico y social y reducción de la pobreza, esta última pasó de 48,8% en 1990 a 28,8% en 2012, según cifras de la CEPAL<sup>179</sup>. Sin embargo, aún quedaban 167 millones de latinoamericanos pobres y 66 millones viviendo en la indigencia. La desigualdad ha mantenido una ligera tendencia a la baja, pero la región sigue siendo la más desigual del mundo. Se prevé que para 2015 América Latina alcance niveles de pobreza de 23,3% medido según el índice de desarrollo humano (IDH), cifra inferior al 37,5% estimado para los países con un IDH medio, pero aún lejana del 12,2% de los países que ostentan un IDH alto.

---

<sup>178</sup> CEPAL. Conferencia regional sobre población y desarrollo de América Latina y el Caribe (2013): *Examen del período 2009/2012*. Montevideo.

<sup>179</sup> Ídem.

### **CAPÍTULO 3**

## **EL NEOLIBERALISMO EN ARGENTINA. ROL DE LA EDUCACIÓN EN LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO (1990 – 2001)**

## 3.1. El Estado argentino

### 3.1.1 Encuadre geográfico de Argentina

La República Argentina ocupa una parte del extremo meridional de América del Sur con una superficie de 2.791.810 km<sup>2</sup>. Es el segundo país más grande de América del Sur, después de Brasil. La superficie continental se extiende por 3.694 kilómetros de norte a sur (entre el paralelo 21° y el 55°) y 1.423 kilómetros de este a oeste (entre el meridiano 53° y el 63°).

Posee además diversos grupos de islas oceánicas: Georgias del Sur, Sándwich del Sur, Orcadas del Sur y Shetland del Sur, archipiélagos en litigio con el Reino Unido, país que los controla. Abarcan 3.867 km<sup>2</sup> y forman parte del Departamento Islas del Atlántico Sur perteneciente a la provincia de Tierra del Fuego. Por otra parte, reclama Argentina 965.597 km<sup>2</sup> en el sector antártico —área bajo los postulados del Tratado Antártico— territorio incluido en el mencionado Departamento Islas del Atlántico Sur.

La superficie total de Argentina, sumados los sectores americano, antártico y los territorios cuya soberanía es reclamada, totaliza 3.761.274 km<sup>2</sup>.

Mapa 3.1. Argentina en el contexto mundial



Fuente: página oficial del gobierno nacional.

[www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)

El territorio argentino se extiende desde la Cordillera de los Andes, al oeste, hasta el océano Atlántico, al este, y limita con Bolivia, Paraguay, Brasil, Uruguay y Chile.

La frontera norte con Bolivia y Paraguay está determinada por los ríos Pilcomayo, Paraguay, Paraná e Iguazú. Al este los ríos San Antonio, Pepirí Guazú, Uruguay, De la Plata, y el océano Atlántico sirven de límites con Brasil y Uruguay. Al oeste y sur limita con Chile y es la Cordillera de los Andes la que marca la división. La isla de Tierra del Fuego se sitúa en el extremo sur de América y el Estrecho de Magallanes la separa de la tierra firme. Argentina y Chile comparten este territorio. El extremo sur de Argentina se encuentra a 970 km de distancia de la Antártida en el Polo sur.

Mapa 3.2. Argentina en el contexto latinoamericano



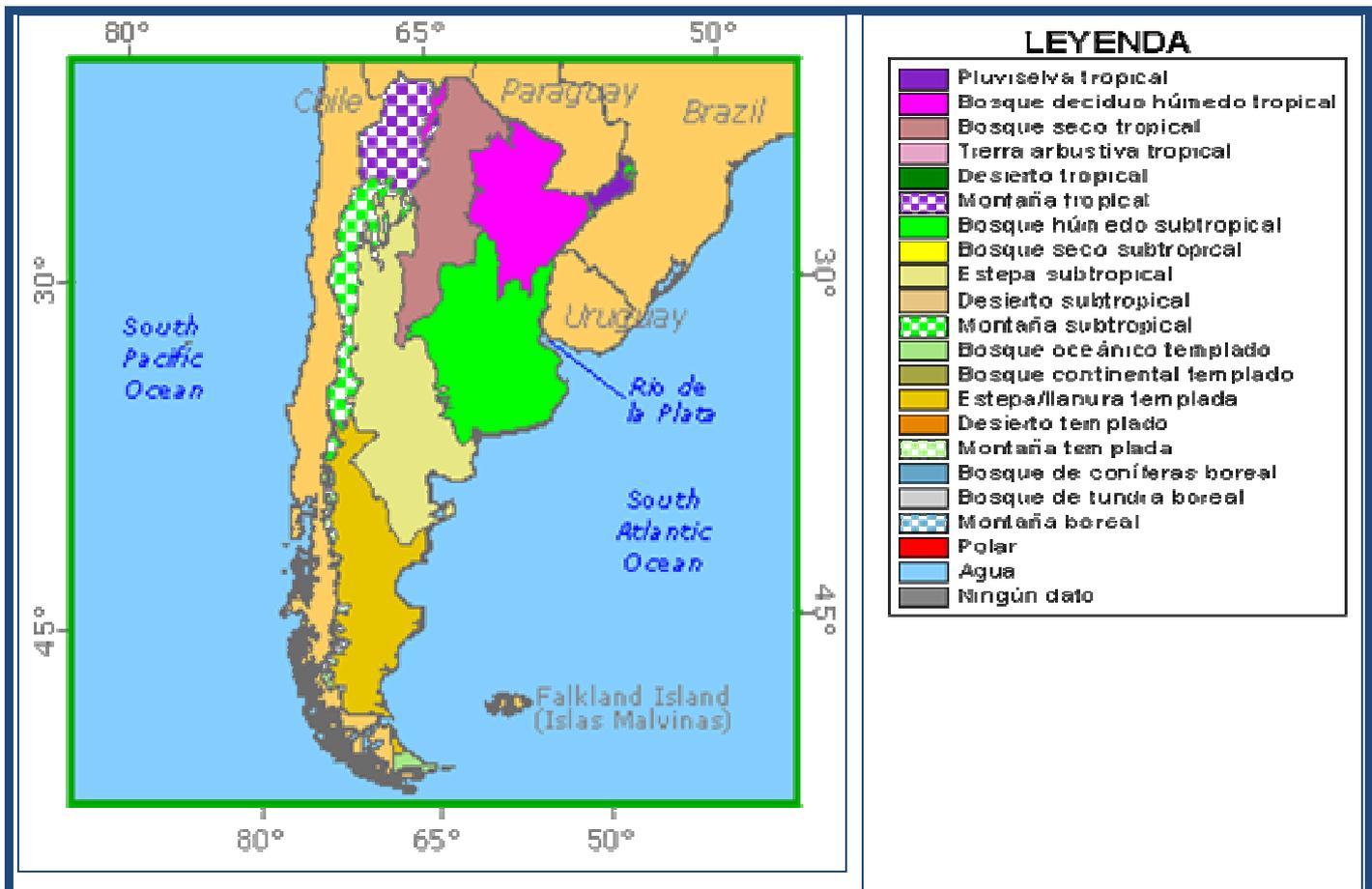
Fuente: Página oficial del gobierno nacional.

[www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)

### 3.1.2. Breve descripción de la geografía física de Argentina

La FAO, al describir al país<sup>180</sup>, da cuenta de sus variados paisajes: aproximadamente un 54% de llanuras (praderas y sabanas), un 23% de mesetas y otro 23% de sierras y montañas. La enorme extensión del país, permite reconocer además una amplia variedad de climas con sus consecuentes ecosistemas.

Mapa 3.3. Argentina. Regiones Naturales



Fuente: FAO, Documento de trabajo FRA 20.  
<http://www.fao.org/forestry/country/18310/es/arg/>

Las características generales de la topografía de Argentina son la presencia de montañas en el oeste y de llanos en el este, configurando una planimetría que disminuye en altitud de oeste a este.

<sup>180</sup> En la página de la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, 2012.  
<http://www.fao.org/forestry/country/18310/es/arg/>

El extremo oeste de Argentina está conformado por la Cordillera de los Andes o Cordillera Principal del sistema andino. Se puede distinguir un tramo norte de los Andes, dónde se encuentran las más grandes alturas del continente, entre ellas el cerro Aconcagua a 6.960,8 msnm. El tramo sur de los Andes o patagónico es notoriamente más bajo que el sector norte; sus mayores picos no superan los 3.800msnm.

Inmediatamente al este de esta cadena principal, se encuentra una serie de cordilleras o sierras que forman parte del sistema andino. Las Sierras Subandinas, en la porción norte, son una serie de sierras escalonadas que conforman valles muy poblados. Sus picos mayores se ubican entre los 6.300 y 6.100 msnm de altura. Junto a la porción sur se extiende la Meseta Patagónica. Es un conjunto de altiplanos y llanuras elevadas y áridas con escarpadas sierras, enclavada entre los Andes patagónicos al oeste y al este el océano Atlántico, donde cae abruptamente en altos acantilados que dan al Mar Argentino. Esta altiplanicie está salpicada por esporádicas sierras bajas y pequeñas y cerros aislados cuyas alturas no superan los 2.000 msnm. Por otra parte en la región se encuentra la depresión más profunda de toda América: 105 metros bajo el nivel del mar.

En el Centro-Oeste del territorio argentino el paisaje típico es la llanura. En el Noreste se destaca la región natural de la Mesopotamia, cuyo relieve se presenta como sierras bajas que hacia el sur se transforman en lomadas de origen sedimentario más bajas aún, constituyendo una topografía ondulante. Los picos más altos de esta región se ubican entre los 850 y 150 msnm.

En el centro del territorio nacional, la gran llanura Chaco-Pampeana constituye el ambiente geográfico emblemático de Argentina, extendiéndose por más de 1.600 Km. Conformada por llanuras con pocas ondulaciones, la pendiente suave y de dirección noroeste - sudeste, es prácticamente imperceptible. Los ríos que la surcan son sinuosos, formando esteros y pantanos en terrenos donde la pendiente casi se anula. El clima en la zona norte es un bioma de parque que se integra gradualmente al clima cálido y subtropical de la región vecina, el Chaco. En el Sur, el clima es templado por lo que naturalmente abundan los pastizales y praderas pasando a ser gradualmente estepas a medida que se avanza hacia el sur y hacia el oeste. Estas condiciones explican que albergue las zonas agrícolas más productivas del país. La monotonía del paisaje sólo se quiebra con la presencia de algunos sistemas serranos cuyas alturas se encuadran entre los 1.000 y 250 msnm.

Mapa 3.4. Argentina. Medio físico



Fuente: Instituto Geográfico Militar.

[www.ieg.com.ar](http://www.ieg.com.ar)

Dada la variedad de relieves y latitudes del país tal como terminamos de observar, en Argentina hay ríos muy diferentes: en la zona noreste son caudalosos, largos y navegables; al norte y oeste, son de escaso caudal; en el sur hay ríos de gran caudal cerca de los Andes, pero más pobres a medida que atraviesan la árida Patagonia. Entre los principales ríos en la porción norte - este, además de aquellos que sirven de fronteras,

se destacan el Paraná, que fluye al sur, en la frontera con Brasil; el río Uruguay, que corre sobre la frontera con el país del mismo nombre; y el río Paraguay, que es el principal afluente del Paraná y que se adentra en Paraguay. El estuario del río de la Plata está formado por la confluencia de los ríos Paraná y Uruguay. En la meseta patagónica encontramos el río Colorado, el Salado, y el Negro, como cauces hídricos principales.

El país alberga importantes lagos, algunos formados por glaciares situados al pie de los Andes.

Mapa 3.5 Argentina. Hidrografía

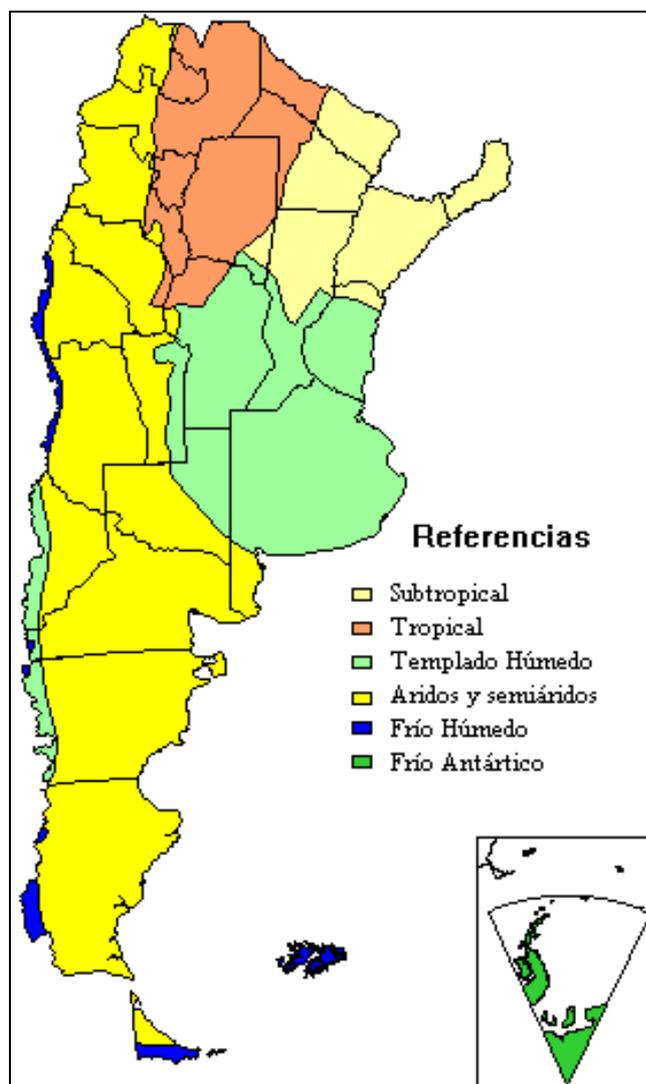


Fuente: [campus.ort.edu.ar](http://campus.ort.edu.ar)

La extensión del territorio, por otra parte, marca a Argentina con una importante biodiversidad y multiplicidad de climas. En el norte, el clima cálido se muestra húmedo o tropical hacia la zona este, caracterizando a la meseta mesopotámica y parte de la región chaqueña. En dirección oeste, abarcando la zona de las sierras subandinas se presenta como cálido con estación seca o subtropical, y se transforma en clima árido a medida que avanzamos de noroeste a sureste.

El clima templado comprende a la porción central del país: la zona de la llanura pampeana, mientras que hacia el sur se presenta el clima frío, que engloba la franja húmeda de los Andes Patagónicos a lo largo del sudoeste del país.

Mapa 3.6 Argentina. Climas.



Fuente: [campus.ort.edu.ar](http://campus.ort.edu.ar)

### 3.1.3. Organización territorial y administrativa de Argentina

Territorial y administrativamente el Estado argentino se divide en provincias, que son las jurisdicciones de 1ra instancia, y éstas, a su vez, en jurisdicciones de 2da instancia que son los Departamentos o Partidos. Dentro de ellos, encontramos a los Municipios, jurisdicciones territoriales definidas demográfica (el parámetro más utilizado es el de

población entre 500 y 2.000 habitantes) y territorialmente (los límites municipales abarcan áreas urbanas y rurales, o bien se restringen al ámbito urbano adicionándosele un área rural); existe una gran diversidad en su demarcación. Finalmente, hay instancias demográficas y territorialmente menores: las Comunas Rurales y las Delegaciones Municipales. En general, estos gobiernos locales mantienen una dependencia económica respecto al gobierno provincial por la débil estructura impositiva y recaudadora que poseen, pero su cantidad, heterogeneidad y dispersión hace difícil toda comparación.

Integran el territorio nacional 23 provincias y un distrito federal. Ubicadas de norte a sur, en el mapa de la página siguiente visualizamos a las provincias de: Jujuy, Salta, Chaco, Corrientes, Misiones, Entre Ríos, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, San Juan, San Luis, Mendoza, La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. El distrito federal se denomina Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otra parte, existe una división del espacio y la población argentina que supera el marco político administrativo para combinar aspectos físico-culturales definiendo *regiones geográficas o naturales*.

Cuando mencionamos una división regional del territorio y la población debemos tener presente que, a diferencia de otros países, el regionalismo como movimiento social autonomista, de confrontación con el estado nacional, no ha tenido un desarrollo significativo en Argentina. Sí presenta, en cambio, mayor expansión el regionalismo como ideología territorial que propulsa el análisis de ciertas diferencias internas del país. La idea de región desde esta perspectiva no está asociada directamente a una entidad político-administrativa sino, por el contrario, a un área definida tanto por la geografía física como por la geografía humana.

Mapa 3.7. Argentina. Provincias



Fuente: [www.mapoteca.educ.ar](http://www.mapoteca.educ.ar)

En otras palabras, es un concepto de región que subsume los aspectos político-administrativos y las relaciones de poder, enfatizando los elementos naturales y culturales. De esta manera el pensamiento geográfico logró una ponderación de las regiones para comprender las diferencias internas del país, ubicando a la división territorial provincial del mapa federal en un segundo plano

Desde la década de 1950, con la influencia de la Sociedad Argentina de Geografía se consagró a la *región geográfica* como unidad significativa para la comprensión de la organización territorial del país. El sistema educativo incorporó esta perspectiva para la elaboración de los diseños curriculares del área de las Ciencias Sociales. Por otra parte, el mapa regional del país se impuso también para los estudios estadísticos y de censos, coincidiendo esa mitad de siglo con una etapa fuerte centralización de la gestión territorial en el estado nacional y de auge del discurso nacionalista.

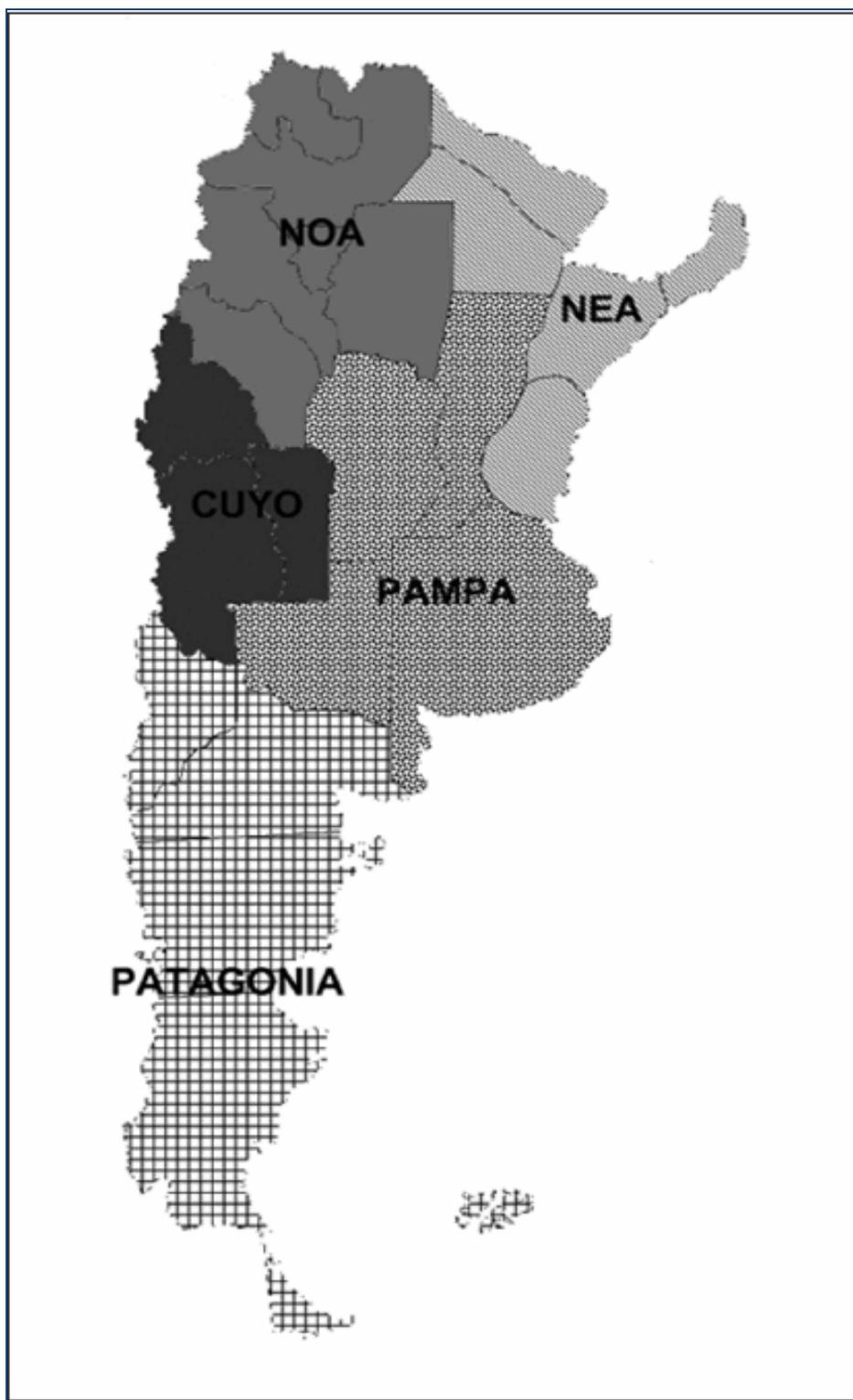
Desde una perspectiva cultural, se definen las regiones por sus contextos históricos de emergencia, la compleja trama de actores sociales que participaron en su construcción material y en su definición imaginaria. Cada región que conocemos en el presente, tuvo su origen en un momento histórico determinado y, en su conformación, estuvieron activos elementos de formaciones geográficas pasadas, pero que se están transformando permanentemente en un proceso abierto y contingente.

Desde una perspectiva física, la división regional debe contextualizarse en la amplia variedad de rasgos del relieve y del clima que conforman el espacio argentino, por lo que se procura individualizar un espacio territorial en el que la homogeneidad física y la cohesión interna en la actividad humana determinan una unidad funcional distintiva.

La regionalización así entendida, supone una división zonal del territorio nacional en 6 a 8 regiones geográficas, dependiendo del autor y según los factores considerados

En la figura a continuación podemos identificar la regionalización más tradicional. Es el modelo utilizado usualmente por el sistema escolar y por los estudios censales. Para la elaboración de este modelo se han tomado como aspectos sobresalientes a los de la geología y topografía territorial, a las actividades humanas adaptadas al medio físico, y a la vinculación entre ambos aspectos.

Mapa 3.8 Argentina. Regiones geográficas



Fuente: Benedetti, A (2008)

Así conformadas, podemos distinguir las siguientes regiones<sup>181</sup>:

- *Pampeana o Llanura pampeana o Centro*. Conformada por las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y La Pampa.
- *Noreste o Mesopotámica o NEA*. Integra a las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones.
- *Noroeste o NOA*. Comprende a las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja.
- *Cuyo o de los Andes Áridos*, formada con las provincias de San Juan, San Luis y Mendoza.
- *Patagónica*. Integrada por las provincias de Neuquén, Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

No obstante, no es ésta una propuesta de regionalización única. En 1987 las provincias integrantes de las regiones Noroeste y Noreste habían acordado su integración en una mayor, la región del Norte Grande. En 1996 las provincias patagónicas mediante concertación política dividieron la región en dos, conformándose así las regiones Patagonia (con las provincias de La Pampa, Neuquén y Río Negro) y Austral (con Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). Dos años después se creó la región Centro con las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos por iniciativa del Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho de Córdoba. En 2002 se dio un fallido intento político para constituir la región del Comahue por parte de las provincias de Neuquén y Río Negro. La complejidad de estos procesos de regionalización desde abajo, aún cuando se dispone de los marcos jurídicos adecuados, radicó siempre en la necesaria voluntad política superior, que coordinara los procesos de concertación política, integración económica y social, obras de infraestructura y atención de las negociaciones nacionales e internacionales con la región. De allí que los proyectos de concertación de regiones, más allá de su impulso inicial originado desde ámbitos académicos o políticos, frecuentemente no avanzaron en la conformación de un nivel crítico de capital social y consolidación institucional (CASTILLO, 2006). Es el mapa regional que a continuación

---

<sup>181</sup> Para profundizar en el tema de la regionalización en Argentina, se puede consultar BENEDETTI, A. (2008): "Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino" publicado en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-286.htm>; Brown, A., U. Martínez Ortiz, M. Acerbi y J. Corcuera (2006.): *La Situación Ambiental Argentina 2005*, Fundación Vida Silvestre Argentina, Buenos Aires, Cabrera, A. L. (1976): *Regiones fito geográficas Argentinas*. Enciclopedia Argentina de Agricultura y Jardinería, Vol. II, Argentina. Burkhar, R., Bárbaro, N., Sánchez, R., Gómez, D. (1997): *Eco regiones de Argentina*, Ediciones de la Administración de Parques Nacionales, Argentina.

presentamos el utilizado en el último censo de población por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Mapa 3.9 Argentina. División regional



Fuente: INDEC 2010

Por otra parte, desde el Censo de población 2001 los porcentajes de población y la evolución histórica de las tasas de crecimiento económico inclinaron al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) a diferenciar una sexta región, la Metropolitana,

desprendiendo parte de la provincia de Buenos Aires y a la Capital Federal de la región Pampeana.

Según el Censo Nacional de 2010 en la Argentina habitan 40.117.096 personas. En la región Metropolitana habitan 12.806.866 (es decir, un 31,9% de la población del país); la región Pampeana agrupa a 13.766.727 habitantes, lo que representa al 34,3% de la población total del país. La región Noroeste, por su parte, tiene 4.911.412 habitantes, con una incidencia de 12,2% en el total de Argentina; en tanto que el Noreste tiene una población de 3.679.609 personas, lo que representa al 9,2% del total nacional. Cuyo, por otra parte, tiene 2.852.294 habitantes –un 7,1% del total–, mientras que la región Patagónica posee 2.100.188 habitantes –un 5,2% del total nacional

La evolución demográfica de la región Metropolitana la podemos observar en el siguiente cuadro, su notable crecimiento con relación al resto de las regiones sirvió de fundamento para su diferenciación como entidad propia, desprendida de la región Pampeana.

Cuadro 3.1. Argentina. Evolución demográfica por regiones. Porcentajes

Regiones	1914	1947	1960	1970	1981	1991	2001	2010
Metropolitana	25	29	33	35	34	33	31	31
Pampeana	47	42	38	36	35	35	34	34
Cuyo	6	6	6	6	6	6	7	7
Noroeste	12	11	11	10	10	11	12	12
Noreste	5	8	8	7	8	8	9	9
Patagónica	1	2	2	3	3	4	4	5

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC, Censo 2010

La *región Noroeste* o *NOA*<sup>182</sup> está integrada por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja<sup>183</sup> y Santiago del Estero, abarcando un

<sup>182</sup> Para la descripción de las regiones geográficas, fueron consultas las fuentes censales de población 2001 y 2010 y económica 2002, informes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) e informes del Ministerio del Interior de la Rpca Argentina <http://www.mininterior.gov.ar/municipios/gestion/regiones>. También Quintero, Silvina (2002): Geografías regionales en la Argentina. Imagen y valorización del territorios durante la primera mitad del siglo XX. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Nro 127.

poco más de 500.000 Km<sup>2</sup> de extensión. El Censo de población de 2010 mencionaba alrededor de 4.500.000 habitantes para la región. Respecto a la densidad de población, si tenemos en cuenta que a nivel nacional es de 12,9 habitantes por Km<sup>2</sup>, entre las provincias de la región la tendencia es de porcentajes bajos. Salvo Tucumán que presenta luego del área metropolitana el índice nacional más alto de densidad, y de Jujuy que se encuadra en el porcentaje nacional, el resto de las provincias del NOA evidencian muy bajas tasas de densidad de población.

Cuadro 3.2. Argentina. Población y densidad provincias región NOA. 2001 – 2010

Provincia	Superficie en km <sup>2</sup>	Año			
		2001		2010	
		Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>	Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>
<b>Total del país (1)</b>	<b>2.791.810</b>	<b>36.260.130</b>	<b>12,9</b>	<b>40.117.096</b>	<b>14,3</b>
<b>Total de la región</b>	<b>559.864</b>	<b>4.458.470</b>	<b>7,9</b>	<b>4.911.412</b>	<b>8,7</b>
Catamarca	102.602	334.568	3,3	367.828	3,6
Jujuy	53.219	611.888	11,5	673.307	12,7
La Rioja	89.680	289.983	3,2	333.642	3,7
Salta	155.488	1.079.051	6,9	1.214.441	7,8
Santiago del Estero	136.351	804.457	5,9	874.006	6,4
Tucumán	22.524	1.338.523	59,4	1.448.188	64,3

(1) Superficie continental

Fuente: INDEC, Censos Nacionales 2001 y 2010

Es importante la presencia de etnias originarias, cuya forma de vida continúa íntimamente relacionada con el hábitat en el que se desarrollan. En las tierras altas de la región puneña y en los valles y bolsones semiáridos predomina la etnia kolla, con características agro pastoriles, es la de mayor representación poblacional principalmente de Salta y Jujuy. En segundo lugar, encontramos a los wichis, los ava guaraníes, los tonocotés y los vilelas.

Desde el punto de vista geográfico el noroeste argentino muestra ámbitos y paisajes de gran contraste. Hacia el oeste, la zona está recorrida por cordones montañosos de la cordillera y precordillera de los Andes. Como forma de relieve se destaca una gran meseta situada a 3.800 metros de altura: la Puna. La riqueza de la meseta es esencialmente minera, siendo muy importantes los yacimientos de boronatrocalcita, azufre, estaño, plomo y cinc, oro y plata. A las zonas áridas y escarpadas de la cordillera se opone la selva de las Sierras Subandinas. Orientadas de Norte a Sur y dispuestas en

<sup>183</sup> Si son criterios geográficos-económicos los que se tienen en cuenta, La Rioja pasa a estar comprendida en la región de Cuyo.

forma escalonada de Este a Oeste, dejan entre sí valles que se benefician de los vientos húmedos del Noreste interceptados por los cordones.

El desarrollo económico del NOA en el último medio siglo ha estado estrechamente ligado a la actividad agropecuaria y la evolución de la agroindustria de escala, sobre todo del azúcar, tabaco, cítricos, madera y oleaginosas. Es muy importante el peso de los pequeños propietarios o pequeños productores rurales (PPR)<sup>184</sup> y de las explotaciones agropecuarias familiares que conforma la mayoría social productiva. Constituían cerca del 80 % de las explotaciones agropecuarias<sup>185</sup> en 2001 aunque muchas ubicadas en zonas marginales y ligadas a producciones de subsistencia. Los pequeños productores mayormente se distinguen por una dotación de recursos que no le permite vivir en forma exclusiva de su explotación y mantenerse en la actividad, por lo que deben recurrir a otras estrategias de supervivencia, como la venta de fuerza de trabajo y la producción para el autoconsumo. Es lo que se denomina como *pequeño productor tipo 3*<sup>186</sup>.

En términos socioeconómicos, la región muestra profundas diferencias entre los estratos sociales que la componen, como evidencian los niveles de población sin beneficios sociales y analfabeta que superan los porcentajes nacionales. Los resultados del Censo 2010 que vemos a continuación ponen de relieve que esta situación de vulnerabilidad social es una característica compartida por las regiones noroeste y

---

<sup>184</sup> PROINDER (2006): “*Los Pequeños Productores en la República Argentina*. Bs. As. Define como *pequeños propietarios o productores* (PPR) a los productores agropecuarios que cumplen las siguientes condiciones: trabajan directamente en su explotación; no emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; no tienen como forma jurídica la sociedad anónima o en comandita por acciones; poseen una explotación cuya superficie total se extiende hasta 500 ha en las provincias de Corrientes y Misiones; hasta 1000 ha en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Mendoza, San Juan, San Luis, Chaco, Formosa y Santiago del Estero; hasta 2500 ha. en las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Neuquén y hasta 5000 ha en las provincias de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En la explotación, la superficie cultivada se extiende hasta 500 ha en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y San Luis; hasta 25 ha. en las provincias de Neuquén, Río Negro, San Juan y Mendoza; y hasta 200 ha en el resto del país; o posee hasta 500 Unidades Ganaderas en todas las provincias del país. Diferente es el perfil del *Productor rural no pequeño propietario*. Su producción no se basa fundamentalmente en la presencia del trabajo familiar, sino en el trabajo asalariado y orienta su actividad en función de las perspectivas del mercado para lograr algún tipo de acumulación o ganancia.

<sup>185</sup> PROINDER (2006): “*Los Pequeños Productores en la República Argentina*. Bs. As. Define como explotaciones agropecuarias (EAP) a la unidad de organización de la producción con una superficie no menor a los 500 m<sup>2</sup>, que produce bienes agropecuarios, tiene una dirección única y utiliza en todas las parcelas que la integran los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra.

<sup>186</sup> PROINDER (2006): Ídem. Respecto de la capitalización de los PP, los clasifica en tres categorías: Productor Tipo 1, que a pesar de la escasez relativa de recursos productivos con los que cuenta (tierra y capital) es el que capitaliza o puede hacerlo. Productor Tipo 2, es el que posee una escasez de recursos tal que no le permite la reproducción ampliada o la evolución de su explotación, sino apenas mantenerse en la actividad agropecuaria. Productor Tipo 3, es el que posee una dotación de recursos que no le permite vivir en forma exclusiva de su explotación y mantenerse en la actividad, por lo que debe recurrir a otras estrategias de supervivencia, como la venta de fuerza de trabajo y la producción para el autoconsumo.

noreste. La población nacional total que carece de obra social alcanza el 34,2%, porcentaje que en las provincias del NOA es del 43,2% y en el NEA del 57,9%. Respecto al porcentaje nacional de analfabetos, es del 1,9% mientras que en estas regiones es del 2,9% en el NOA y 4,5% en NEA.

Cuadro 3.3. Argentina. Vulnerabilidad social en provincias del NOA y NEA. 2010

Provincias	Total de población	Total población sin obra social	Total de población mayor de 10 años analfabeta
<b>Total del país</b>	<b>40.117.096</b>	<b>13.615.932</b>	<b>641.828</b>
Catamarca	362.307	131.974	6.036
Chaco	1.048.036	559.273	46.732
Corrientes	985.130	447.119	34.492
Formosa	527.023	273.504	17.396
Jujuy	666.852	284.691	17.188
La Rioja	331.674	119.901	4.997
Misiones	1.091.318	443.112	35.772
Salta	1.202.754	539.264	30.367
Santiago del Estero	867.779	457.432	27.870
Tucumán	1.440.568	494.510	29.145

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

El *Noreste argentino* (NEA) es la región geográfica<sup>187</sup> integrada por las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones. Posee una superficie de 289.699 km<sup>2</sup> y una población de 3.672.528 habitantes, que representa al 9% de la población total del país. Respecto a la densidad poblacional de las provincias de la región, se encuadra dentro de la media nacional, destacándose Misiones con una cifra de densidad que triplica el valor nacional.

<sup>187</sup> En su determinación han pesado más los elementos socioeconómicos coincidentes que los geográficos o históricos.

Cuadro 3.4. Argentina. Población y densidad provincias región NEA. 2001 – 2010

Provincia	Superficie en km <sup>2</sup>	Año			
		2001		2010	
		Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>	Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>
<b>Total del país</b>	<b>2.791.810</b>	<b>36.260.130</b>	<b>12,9</b>	<b>40.117.096</b>	<b>14,3</b>
<b>Total región</b>	<b>289.699</b>	<b>3.367.518</b>	<b>11,6</b>	<b>3.679.589</b>	<b>12,7</b>
Chaco	99.633	984.446	9,9	1.055.259	10,6
Corrientes	88.199	930.991	10,6	992.595	11,3
Formosa	72.066	486.559	6,8	530.162	7,4
Misiones	29.801	965.522	32,4	1.101.593	37,0

Fuente: INDEC, Censos Nacionales 2001 y 2010

Es una región fundamentalmente rural, con centros urbanizados a la vera de los ríos y cuya población en las dos últimas décadas, ha tenido un fuerte incremento orientado hacia las ciudades capitales de las provincias que la integran.

Dos características comparte esta región con el NOA. Por un lado, es importante la presencia de etnias originarias, especialmente Guaycurúes y Matacos o Wichis; por otro, los altos índices de pobreza. El censo de población 2001 mostraba para la región NEA los índices de pobreza e indigencia más elevados tanto en relación con el promedio nacional como en comparación con el resto de las regiones: el 64,5% de las personas se encontraba bajo la línea de pobreza y el 33,9% bajo la línea de indigencia, mientras que para el total país estas cifras alcanzaba el 47,8% y el 20,5% respectivamente. En el año 2006, estos indicadores mostraron una tendencia decreciente (disminuyen en 2,1% y en 4,6% respectivamente), aunque los porcentajes siguieron siendo los más elevados del país (SOBOL, 2007)<sup>188</sup>.

Desde el punto de vista económico, la región ha sido considerada, históricamente, periférica al eje central de producción del país<sup>189</sup>. Su estructura productiva es básicamente primaria, con baja capacidad tecnológica, con formas no capitalistas de producción por el carácter principalmente minifundista de tenencia de la tierra. Tradicionalmente, la producción se orientó a los monocultivos de tabaco, yerba mate y té y a la extracción de algodón y frutos tropicales. El sector agroindustrial, de escaso nivel

<sup>188</sup> No se mencionan porcentajes de NIB del censo 2010 por las controversias suscitadas frente a resultados disímiles de encuestadores privados

<sup>189</sup> No obstante, su ubicación espacial la posiciona en el centro de los procesos de integración regional producidos en la última década, principalmente, de los vinculados con el comercio intra-MERCOSUR. Sin embargo, estos procesos no han logrado cambiar los patrones de desarrollo de la región, caracterizados por la vulnerabilidad social.

técnico y productivo, se orientó al mercado interno, destacándose las desmotadoras de algodón, las actividades vinculadas con la industria arrocera, la industria textil, la forestación y los frigoríficos.

Por otra parte, la *región Pampeana* es un área geográfica situada en el centro-este de Argentina, conformada por las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y La Pampa. La región es una extensa llanura (aunque con ondulaciones) considerada como una de las más fértiles del mundo. Abarca 1.135.891 Km<sup>2</sup>

Habitan aproximadamente un poco más de 26.000.000 de personas es decir más de la mitad de la población nacional. La enorme concentración de población en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (13.880 hab./km<sup>2</sup>) y en los 24 Partidos del Gran Buenos Aires (45 hab./km<sup>2</sup>) determinaron que para el Censo 2010 se mencione a ambas áreas conformando la Región Metropolitana de Buenos Aires, dentro de la Región Pampeana.

La distribución de los asentamientos humanos tiene su fundamento en el modelo agro exportador de fines del siglo XIX combinado con las condiciones favorables para las tareas agropecuarias. Importantes corrientes inmigratorias llegaron y asentaron en esta zona desde el final del siglo XIX, intensificándose especialmente durante las Guerras Mundiales. Concentración de población y de centros industriales, y multiplicación de ciudades grandes e intermedias de gran densidad habitacional caracterizan a la región Pampeana desde entonces.

Cuadro 3.5. Argentina. Población y densidad provincias región Pampeana. 2001 – 2010

Provincia	Superficie en km <sup>2</sup>	Año			
		2001		2010	
		Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>	Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>
<b>Total del país</b>	<b>2.791.810</b>	<b>36.260.130</b>	<b>12,9</b>	<b>40.117.096</b>	<b>14,3</b>
<b>Total región</b>	<b>828.330</b>	<b>24.128.284</b>	<b>29,1</b>	<b>26.573.593</b>	<b>32,0</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	200	2.776.138	13.880,7	2.890.151	14.450,8
Buenos Aires	307.571	13.827.203	45,0	15.625.084	50,8
Córdoba	165.321	3.066.801	18,6	3.308.876	20,0
Entre Ríos	78.781	1.158.147	14,7	1.235.994	15,7
La Pampa	143.440	299.294	2,1	318.951	2,2
Santa Fe	133.007	3.000.701	22,6	3.194.537	24,0

Fuente: INDEC, Censos Nacionales 2001 y 2010

Es la región que posee, en términos globales, el mayor grado de crecimiento económico y de desarrollo relativo. Su hegemonía a lo largo de la formación del estado

nacional, particularmente asociada con el modelo agro-exportador y al asiento de las autoridades nacionales, ha contribuido a forjar una imagen positiva con respecto al resto de las regiones argentinas, siendo frecuente en los análisis económicos contraponer la economía pampeana, por un lado, y las economías extra pampeanas por el otro<sup>190</sup>. Históricamente, esta zona ha producido cereales como el maíz y el trigo, también lino, avena, cebada, centeno, girasol, destinados básicamente a la exportación y desde los años 80 los esfuerzos se concentraron en la producción de soja. Igual importancia tiene la ganadería de vacunos, equinos, ovinos y porcinos. La actividad pesquera se practica favorecida por condiciones como la gran plataforma continental, el aporte de nitrógeno de los cursos fluviales que desembocan en el mar y las temperaturas templadas. También se practica la horticultura, floricultura y avicultura. En cuanto a actividad industrial, encontramos rubros como el automotriz, el aeronáutico, la fabricación de maquinarias y de productos químicos, alimenticia, siderúrgica entre otros.

La *región de Cuyo* está ubicada en el centro oeste de Argentina, abarcando tradicionalmente las provincias de Mendoza, San Juan y de San Luis que comparten una igualdad cultural y tradición histórica. Su territorio abarca una superficie 315.226 km<sup>2</sup> y tiene una población de 2.852.294 habitantes según el censo de población 2010. Las cifras de densidad de población de las provincias de la región se muestran muy por debajo del porcentaje nacional, salvo en Mendoza, en una situación similar a las provincias de la región NOA.

Cuadro 3.6. Argentina. Población y densidad provincias región Cuyo. 2001 – 2010

Provincia	Superficie en km <sup>2</sup>	Año			
		2001		2010	
		Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>	Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>
<b>Total del país</b>	<b>2.791.810</b>	<b>36.260.130</b>	<b>12,9</b>	<b>40.117.096</b>	<b>14,3</b>
<b>Total región</b>	<b>315.226</b>	<b>2.567.607</b>	<b>8,1</b>	<b>2.852.294</b>	<b>9,0</b>
Mendoza	148.827	1.579.651	10,6	1.738.929	11,7
San Juan	89.651	620.023	6,9	681.055	7,6
San Luis	76.748	367.933	4,8	432.310	5,6

Fuente: INDEC, Censos Nacionales 2001 y 2010

<sup>190</sup> Véase por ejemplo autores como Rofman, A.(1995); Manzanal, M y Rofman, A.(1989), Barsky, O. (1991). El fundamento de esta dicotomía es la mayor solidez relativa de la economía pampeana, caracterizada por una estructura diversificada y con capacidad de colocar saldos exportables, frente a las economías extra pampeanas, más especializadas y preferentemente dirigidas al mercado interno.

Puenches, Huarpes, Comechingones, Sanavirones fueron los principales pueblos aborígenes que habitaron la zona, calculándose su existencia hasta el siglo XVIII. Poseían economías especializadas en la caza de guanacos y ciervos y en la recolección de semillas.

En esta región prevalece un relieve montañoso de escasa vegetación, con particularidades climáticas desérticas. El clima es semiárido, frío en invierno y caluroso en verano. Merece un apartado especial el viento Zonda, caracterizado por ser cálido y sofocante. Se origina en el océano Pacífico y al atravesar los Andes asciende, condensa la humedad y desciende seco con elevadas temperaturas y mucha fuerza y velocidad. Aparece entre marzo y octubre y se toman medidas de prevención para la población debido a su rigurosidad.

La actividad agrícola es el pivote sobre el cual se sustenta y desarrolla la economía de la región cuyana. En la actualidad, la mayor parte de la superficie agrícola se destina a la vitivinicultura, cuyo arraigo no ha sido superado por ningún otro cultivo. El olivo y la horticultura constituyen cultivos de alternativa al monocultivo de la vid. La región es la principal productora de vinos de Sudamérica. Mendoza es una de las 8 grandes capitales del vino junto a Melbourne, Burdeos, Florencia, La Rioja, San Francisco-Napa Valley, Bilbao-Rioja, Porto y Ciudad del Cabo. Mendoza es también el mayor productor nacional de fruta fresca (manzanas, peras, ciruelas, cerezas, duraznos), el 70% de cuyo monto es industrializado como zumos y frutas deshidratadas. En la provincia de San Luis se obtienen cereales como maíz, forrajeras y oleaginosas, pero también cobra importancia la actividad ganadera. En San Juan, sólo el 10% del territorio es apto para el cultivo y dentro de ese porcentaje la vid aporta el 37% de la explotación. La minería, contrariamente a lo que ocurre en otras regiones, no ocupa un lugar relevante. Entre los elementos que se extraen con mayor frecuencia, se encuentran cal, mármoles y mica. Las reservas de petróleo representan una trascendente fuerza de recursos para el futuro.

La *región patagónica* se ubica en el extremo sur del continente americano. Abarca las provincias argentinas más australes: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Las condiciones del suelo, el clima y la vegetación han determinado el escaso poblamiento de la región. Los valores de densidad de población se presentan extremadamente bajos en comparación con la media nacional e incluso en relación con las restantes regiones.

Cuadro 3.7. Argentina. Población y densidad provincias región Patagónica. 2001 - 2010

Provincia	Superficie en km <sup>2</sup>	Año			
		2001		2010	
		Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>	Población total	Densidad hab/km <sup>2</sup>
<b>Total del país (1)</b>	<b>2.791.810</b>	<b>36.260.130</b>	<b>12,9</b>	<b>40.117.096</b>	<b>14,3</b>
<b>Total región (2)</b>	<b>1.752.888</b>	<b>1.785.236</b>	<b>1,0</b>	<b>2.100.188</b>	<b>1,1</b>
Chubut	224.686	413.237	1,8	509.108	2,3
Neuquén	94.078	474.155	5,0	551.266	5,9
Río Negro	203.013	552.822	2,7	638.645	3,1
Santa Cruz	243.943	196.958	0,8	273.964	1,1
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	987.168	101.079	0,1	127.205	0,1

(1) Territorio argentino continental

(2) Se incluye en esta ocasión la superficie total que reivindica Argentina para su soberanía

Fuente: INDEC, Censos Nacionales 2001 y 2010

Entre la zona central y la precordillera de las provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut se concentra hoy la población indígena Mapuche.

Físicamente la región muestra dos paisajes notoriamente característicos: al este, las mesetas, con clima frío y seco y un bioma de estepa. Las mesetas, llamadas regionalmente pampas, son extensas planicies horizontales cuyos bordes forman barrancas de hasta 200 m. Al Oeste son más frecuentes los mantos de basalto que, más resistentes a la erosión, dan al perfil de la meseta un rasgo característico: la llamada barda. Las terrazas son superficies planas, escalonadas, por las que se desciende desde la meseta hacia los valles y cuencas. Las mesetas se encuentran cortadas por ríos que nacen en la cordillera de los andes y desembocan en el mar argentino. Al oeste, las montañas, donde predominan los bosques y los lagos. La mayor parte de este territorio se encuentra integrado por parques nacionales y quedan restos de la última glaciación en el campo de hielo continental como el glaciar Perito Moreno, entre otros.

La participación de la región a la economía nacional se enfatiza en materia energética. Genera el 84% de la producción petrolera argentina, opera la cuarta parte de la potencia eléctrica instalada, y extrae casi el 80% del total del gas nacional. Otro recurso importante es la ganadería, con la cría extensiva de ovinos con prácticas trashumantes, predominando las razas Corriedale y Merino. Esta actividad determinó el establecimiento de puertos sobre el litoral para atender sus necesidades, radicándose en ellos posteriormente, la industria frigorífica y en tiempos más recientes la actividad pesquera, que incluye la explotación de algas, peces, crustáceos y mamíferos marinos. La agricultura sólo es posible en las zonas que disponen de riego, como en los valles de los ríos Negro y Chubut. El oasis fluvial de mayores proporciones es el del alto valle del río

Negro, produciéndose frutas de excepcional calidad (manzanas, peras y vid) que se exportan o industrializan en el lugar. Existe también una importante producción hortícola, sembrándose además alfalfa como forrajera

El clima imperante en la región es árido y frío, con vientos del Oeste que soplan a gran velocidad. Las precipitaciones inferiores a 300 mm son invernales y se producen en forma de nieve. Existe un gran contraste entre la duración del día estival (16 horas de luz) y el invernal (8 horas) en el extremo austral de la región.

### **3.1.4. Reseña demográfica de Argentina**

La población argentina es de 40.117.096 millones de habitantes según el Censo de Población 2010. En América Latina, Argentina se ubica a continuación de Brasil y México, en el grupo de los países más poblados de la región.

Como la mayoría de los estados latinoamericanos, Argentina se encuentra transitando una etapa de progresivo envejecimiento demográfico, aunque no tan acentuado como en la Unión Europea. La estructura de la población latinoamericana se viene modificando fuertemente en los últimos 30 años, con un crecimiento pronunciado de la proporción de mayores de 65 años. Según las proyecciones de la CEPAL<sup>191</sup>, esta tendencia no hará sino profundizarse hasta 2050.

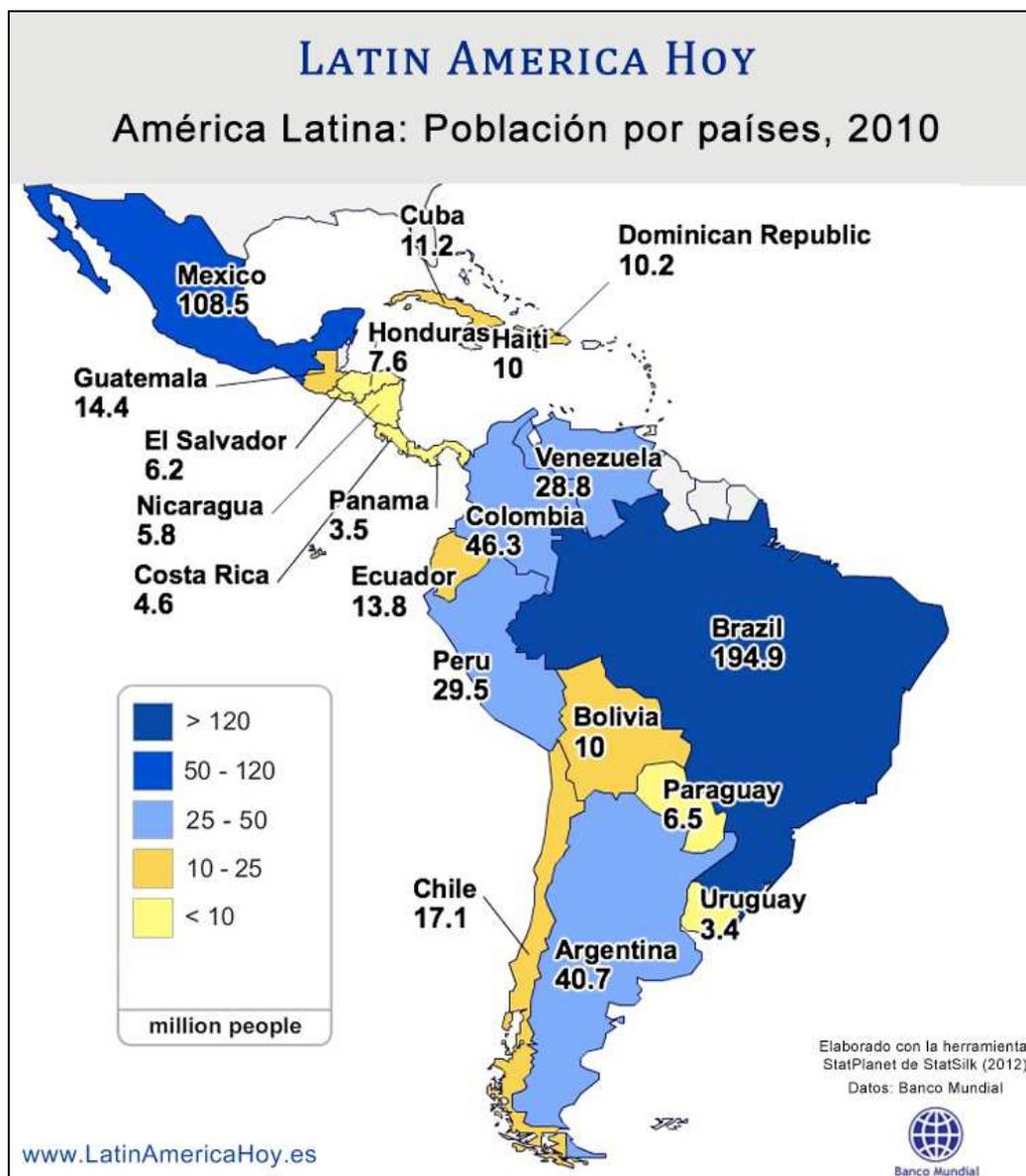
Analizando los últimos censos de población disponibles de la región, se advierte que el envejecimiento es evidente sobre todo en el intervalo de 1990 a 2000. Uruguay, Argentina y Chile se encuentran entre los países más envejecidos. En Uruguay el índice de envejecimiento poblacional pasó de 69 a 74; en Argentina de 42 a 48; en Chile de 33 a 44; en Brasil de 21 a 29 y en México de 18 a 22

En la imagen a continuación podemos identificar las cifras de población de los países latinoamericanos. Después de Brasil y México, se ubica Argentina, aunque la distancia con los dos colosos demográficos, es muy marcada.

---

<sup>191</sup> CELADE/CEPAL (2011a). [http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)

Mapa 3.10 Latinoamérica. Cifras de población por países. 2010



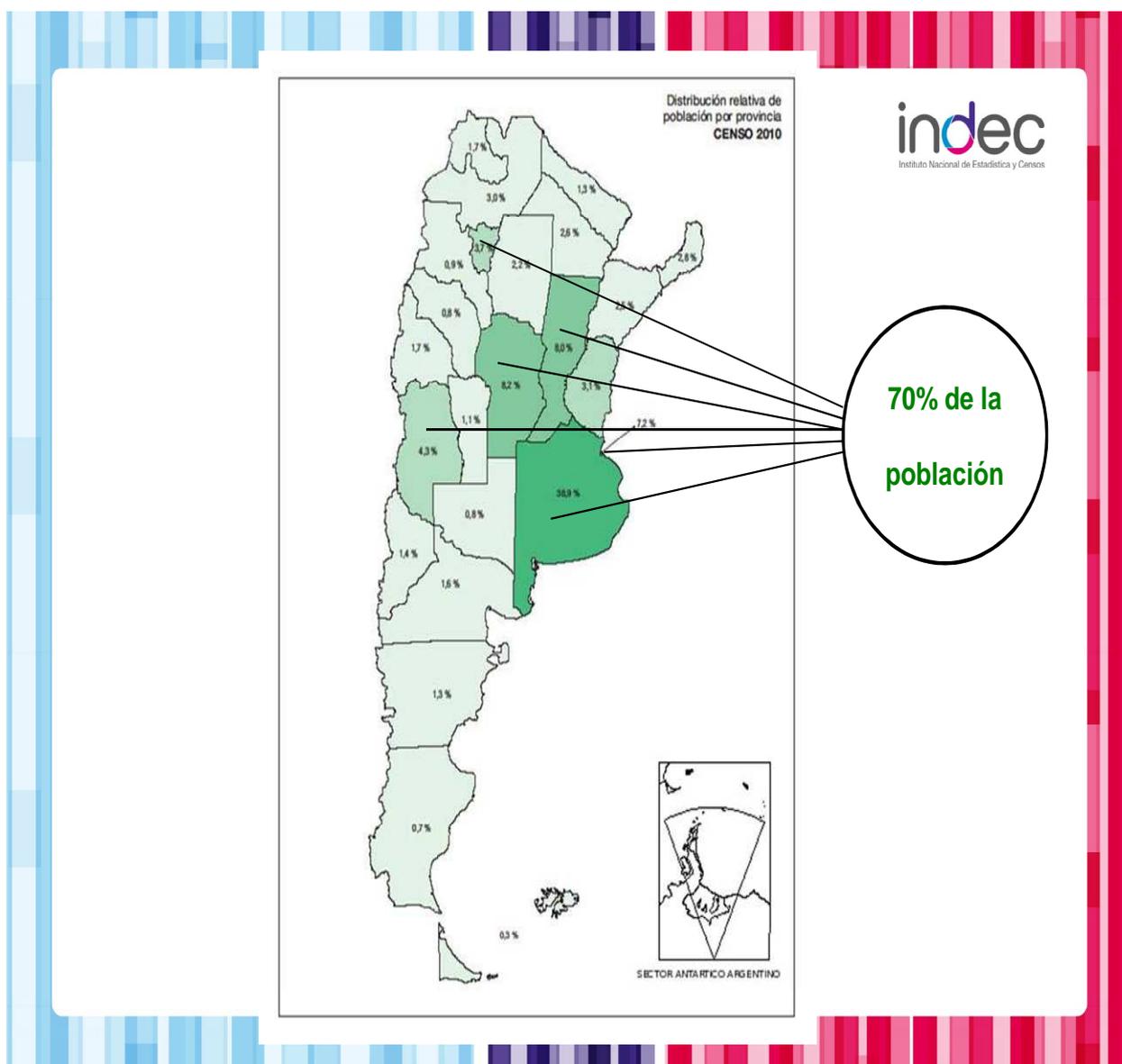
Fuente: [www.latinamericahoy.es](http://www.latinamericahoy.es)

Con respecto a la densidad demográfica argentina, es de 14,3 habitantes por kilómetro cuadrado, teniendo en cuenta su superficie continental. Si le sumamos los territorios reclamados, la densidad baja a 10,7: esta cifra es el que contabilizó el Instituto nacional de estadísticas y censos (INDEC) para el Censo de población 2010.

Entre los países limítrofes la densidad es de 17 en Paraguay, 9 en Bolivia, Brasil y Chile con 23. Dada la amplitud geográfica de Argentina, la densidad es baja y se evidencian acentuados desequilibrios entre distintas regiones y provincias. Es así que un poco más de la mitad de la población reside entre el sector metropolitano o Capital federal y el conurbano de Buenos Aires. Por otro lado, la región pampeana, la metropolitana y las

provincias de Tucumán (perteneciente a la región NOA) y Mendoza (de la región Cuyo); concentran aproximadamente al 70% de la población total del país, según registró el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en 2010 y que podemos observar en la figura siguiente.

Mapa 3.11 Argentina. Distribución de la población



Fuente: INDEC

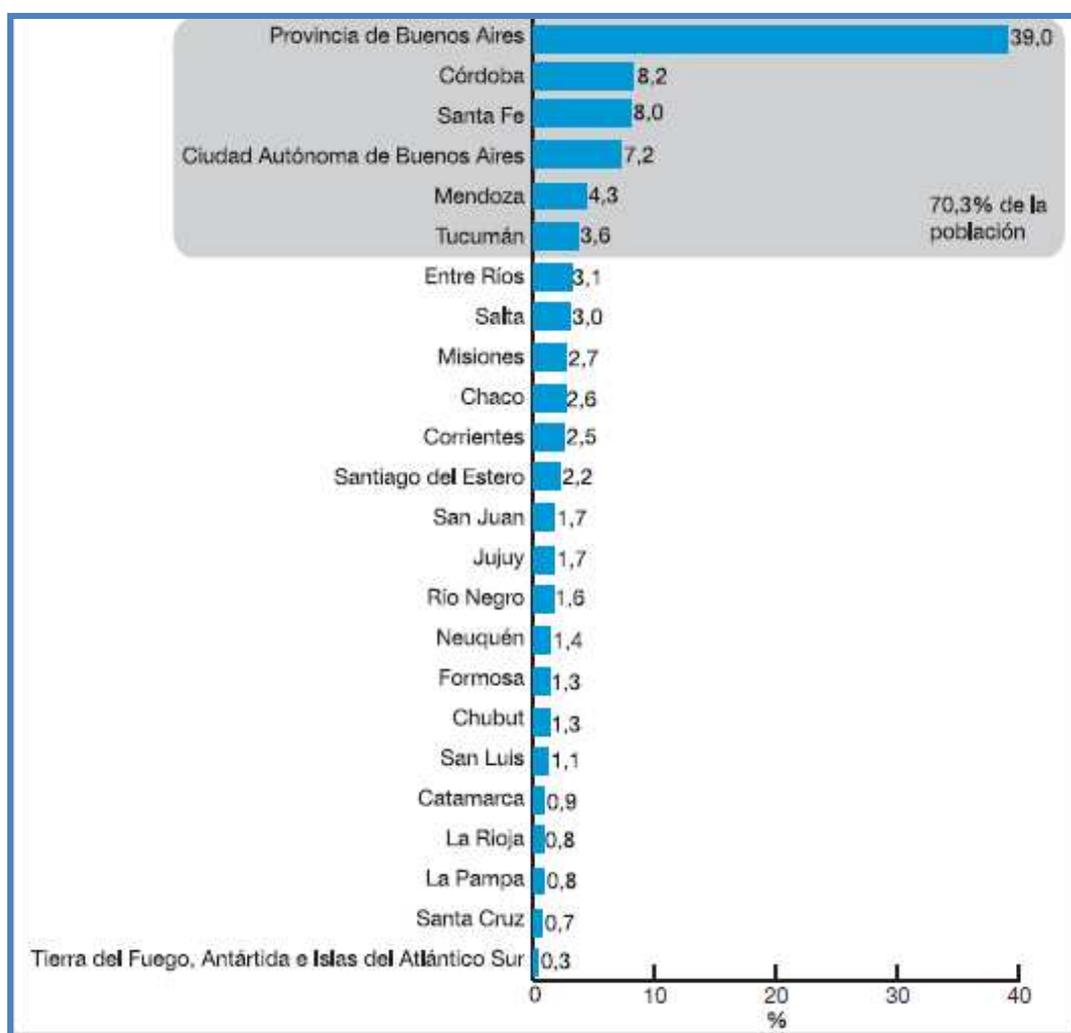
La dinámica y la distribución de la población en Argentina tienen su origen a fines del siglo XIX en el afianzamiento de un modelo económico de país exclusivamente agro

exportador, de alta concentración económica en algunas regiones en detrimento de otras y con un foco importante ubicado en los puertos de Buenos Aires y Rosario.

La consolidación de este modelo económico configuró una estructura estatal caracterizada por la concentración de la población, los recursos y las inversiones en la denominada región Pampeana, y, posteriormente, en el área Metropolitana.

Los desequilibrios heredados y la configuración espacial centralista e inequitativa, a pesar de los esfuerzos de los sucesivos gobiernos por lograr un mayor equilibrio territorial, mayormente se mantienen en la actualidad. En el siguiente gráfico podemos observar este desequilibrio en la distribución de la población.

Gráfico 3.1. Argentina. Distribución relativa de población por provincias



Fuente: INDEC. Censo 2010

Demográficamente, la distribución relativa de la población por regiones, entre los censos de población 2001 y 2010 no tuvo modificaciones sustantivas. La población se

sigue concentrando mayoritariamente en la región Pampeana (34,4%) y, dentro de ella, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (31,9%), alcanzando el 66,3% de la población total del país. Sin embargo, se destaca el crecimiento de la región Patagónica (pasa de un 4,8% a un 5,2%). La región de Cuyo se mantiene constante. Por el contrario, las regiones Noroeste (NOA) y Nordeste (NEA) presentan mínimos descensos.

Respecto a la población indígena en el país se registra un 2,8% de hogares que se reconocen pertenecientes o descendientes de un pueblo indígena. Las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Río Negro, Chubut (que conforman la región Patagónica) son la que poseen la mayor cantidad de hogares con integrantes indígenas: un 7,3%, lo que representa en términos absolutos 41.482 hogares. En segundo lugar, se encuentran las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca (que constituyen la región del Noroeste o NOA) con 41.035 hogares (4,3%) y en tercer lugar con casi la misma proporción de población indígena, 2,5%, 2,4% y 2,3%, se ubican las provincias ubicadas en el NE del territorio nacional, las de Mendoza, San Juan y San Luis (región de Cuyo) y las que ocupan el centro del país, respectivamente.

Por otro lado, Argentina comparte con el resto de países latinoamericanos el proceso de disminución de población rural. La definición de la población urbana y rural está basada en un criterio estrictamente demográfico que se viene utilizando desde 1914, en ocasión del tercer Censo Nacional de Población. El umbral por debajo del cual se considera población rural es el de 2.000 habitantes por aglomerado<sup>192</sup>. Comparativamente, los censos de población muestran la merma de población rural. En 1980 la población rural comprendía 4.678.000 habitantes, en 1991 4.375.000 y en 2001 3.946.000 (INDEC). Las regiones tuvieron un proceso diferente de evolución de la población rural. Esta heterogeneidad está basada en una compleja trama de factores ambientales, económicos, sociales y políticos. Así, no todas las regiones del país tienen similar potencial para la producción agropecuaria, y este potencial también ha sido aprovechado de diferente manera en distintos momentos económicos, tanto relacionados a los mercados externos como internos.

---

<sup>192</sup> Las definiciones de aglomeración varían de acuerdo a la metodología administrativa y estadística empleada. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) desde 1970 introdujo el término "aglomerado" en la confección de los censos de población para referirse a una localidad física que atraviesa límites de provincias, departamentos o partidos, o áreas de gobierno local (municipio, comunas, jurisdicciones de comisiones de fomento, etc., terminología que varía de una provincia a otra).

Podemos observar en el cuadro siguiente el proceso descendente que se advierte en la población rural a nivel nacional desde la década de los años 80, según registran las fuentes censales.

Cuadro 3.8. Argentina. Porcentajes de población rural

Región	Censo 1980	% población rural	Censo 1991	% población rural	Censo 2001	% población rural
Total país	4.678.000	17	4.375.000	13	3.946.000	11

Fuente: Elaboración propia con datos INDEC

### 3.2. El Estado neoliberal argentino

Aunque con particularidades locales, finalizando los años 80 en toda América Latina se estaba configurando un nuevo modelo estatal regido por los imperativos neoliberales y por la globalización de los procesos productivos, comerciales y financieros, la obediencia a la lógica del mercado, la implementación de políticas de ajuste, el redimensionamiento del Estado y la promoción de la eficiencia y la competitividad en todos los ámbitos de la vida social.

El Estado argentino no fue ajeno a esa lógica. A partir de 1976 comenzó a ensayarse un nuevo modelo económico que fue reemplazando progresivamente al keynesiano y a la política del estado de bienestar de las décadas previas<sup>193</sup> y que se mantendrá más allá de la sucesión de distintos gobiernos hasta comenzar el siglo XXI. Era visible que el estado benefactor argentino estaba mostrando sus límites, las grandes demandas sociales y la grave crisis económica no le permitían atender sus funciones elementales.

<sup>193</sup> Tras la crisis mundial de 1929, en la década del 30 y en los primeros años de la del 40 se puede visualizar la penetración del Estado Argentino en funciones dejadas anteriormente al arbitrio y regulación de la sociedad civil. Primeramente fue un *estado intervencionista defensivo* que implementó medidas parciales, puntuales y aisladas para tratar de adaptarse a los cambios económico- políticos del momento, y luego se redefinió con la II Guerra y tomó forma de un *estado planificador* implementando medidas globales, profundas y coordinadas, procurando dirigir el desarrollo. Esta transformación respondió además a la difusión de las propuestas de Keynes y Manhein sobre nuevas funciones estatales.

La imposición de un estado autoritario tras el golpe militar de marzo de 1976 que acabó con el gobierno democrático de María E. Martínez de Perón (1974 -1976) sumado a la inestabilidad social y económica que no sólo no pudo ser controlada sino que se incrementó en la década del 80, no ofrecieron garantías suficientes al inversor extranjero. La situación se constituyó en causa y consecuencia del estancamiento económico y el deterioro de los ingresos en especial de los grupos de menores recursos, de la sucesión de crisis económicas, de períodos hiperinflacionarios y del fracaso de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el empresariado nacional. Así, continuó extendiéndose el fenómeno de la pobreza.

El régimen militar (3/1976 -10/1983) dejó lugar al restablecimiento democrático en 1983, pero el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) no logró estabilizar la economía. El fracaso institucional democrático preparó el camino para la adopción definitiva de las medidas de corte neoliberal, en tónica con el contexto mundial del momento.

Durante los dos períodos presidenciales de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y con la gestión de Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía, las políticas de ajuste terminaron por definir el modelo económico neoliberal argentino. La crisis económica fruto de la deuda externa y de los efectos de la hiperinflación que tanta incertidumbre habían cargado a la vida cotidiana de los argentinos facilitaron el consenso necesario para la aplicación de esas reformas.

A comienzos de los años 90, la crisis socioeconómica azotaba a los hogares argentinos. Como lo registró el censo de población de 1991, los hogares con necesidades básicas insatisfechas constituían el 16% del total. Los reductos de la pobreza más radicales se evidenciaban en las provincias de las regiones del NOA y NEA particularmente, como pone en evidencia la información censal a continuación presentada

Cuadro 3.9. Argentina. Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincias. 1991

<b>Provincias</b>	<b>% hogares con NBI 1991</b>
ARGENTINA	16,5
<b>Región Pampeana</b>	
Ciudad de Buenos Aires	7,0
Buenos Aires	14,7
Córdoba	12,8
Entre Ríos	17,2
La Pampa	12,0
Santa Fe	14,0
<b>Región NOA</b>	
Catamarca	24,6
La Rioja	23,6
Santiago del Estero	33,6
Tucumán	24,6
Salta	27
Jujuy	25
<b>Región NEA</b>	
Chaco	33,2
Corrientes	26,9
Formosa	34,3
Misiones	30,0
<b>Región Patagónica</b>	
Chubut	19,4
Neuquén	19,1
Río Negro	20,7
Santa Cruz	15,2
Tierra del Fuego	25,5
<b>Región Cuyo</b>	
Mendoza	15,3
San Juan	17,2
San Luis	18,7

Fuente: Elaboración propia con datos INDEC [www.indec.com](http://www.indec.com)

### **3.2.1. Premisas definitorias del modelo**

El Estado argentino de corte neoliberal<sup>194</sup> quedó delineado y caracterizado desde las premisas de:

- Liberalización comercial y desregulación económica. Implicaba la reducción de las barreras para impulsar la diversificación de exportaciones. El Decreto de Desregulación Económica nº 2284/91 terminó por adecuar el estado argentino a la nueva lógica del capitalismo mundial e introducir los lineamientos neoliberales. Promulgado el 31 de octubre de 1991, fue justificado en el endeudamiento de la Nación, la grave emergencia económica del país y el estancamiento de la economía. Se basó legalmente en las leyes 23.696 de Reforma del Estado, declaraba el estado de emergencia en todo el sector público, la 23.697 que entregaba el poder de policía al Estado ante la crisis económica y social que se vivía y la Ley 23.928 de convertibilidad monetaria, todas ellas aprobadas en noviembre de 1990. Buscaron afianzar la libertad de comercio, consolidar la estabilidad económica y asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso.
- Patrón de cambio fijo. El Plan de Convertibilidad (abril de 1991) aplicó la convertibilidad automática entre el dólar estadounidense y la moneda nacional y eliminó el financiamiento del déficit a través de la emisión de dinero. Los efectos en el mercado del nuevo tipo de cambio fueron inmediatos, las tasas de interés anuales cayeron de un 44 a un 22% , el dólar se mantuvo estable, se redujo el índice de precios al consumidor, se logró una mayor estabilidad, reapareció el crédito con bajas tasas de interés, se reactivaron las negociaciones con cámaras representantes de ramas de la industria tendientes a intercambiar reducciones impositivas por reducciones de precios; por último, se vislumbró una tendencia alcista en la bolsa, un aumento de la demanda de bienes de consumo y una importante reactivación industrial.
- Modificación y flexibilización del mercado laboral, especialmente en lo que se refiere a reducción de las contribuciones patronales, flexibilización de los

---

<sup>194</sup> Un autor de referencia en el tema es Aldo Ferrer. Se puede consultar de manera especial “La construcción del Estado Neoliberal Argentino” en Revista del Trabajo N10 de diciembre 2012. Bs. As.

contratos laborales; limitación de la capacidad de intervención y negociación sindical.

- Privatización. Para mantener en vigencia el nuevo tipo cambiario, el Estado estaba obligado a obtener una mayor cantidad de ingresos que de gastos. Es por eso que se llevaron a cabo medidas tales como reformas tributarias, luchas contra la evasión fiscal, disminución de los empleados públicos, aceleración en las privatizaciones dejando virtualmente ninguna empresa en manos del Estado y el control absoluto de las remesas a las provincias, las cuales debieron ajustar gastos a sus recursos propios y coparticipables<sup>195</sup>.
- Minimización del Estado, dejando paso a los intereses privados que captaron especialmente el área de servicios públicos. Delegación en el capital privado (nacional e internacional) de la propiedad, administración y control de sectores prioritarios en el desarrollo nacional como los transportes, las comunicaciones, la petroquímica, la seguridad social y la atención de la salud. Se desreguló definitivamente el mercado interno de bienes y servicios, el comercio exterior, los mercados de productos regionales y de industrias de capital intensivo.
- Dependencia estatal, especialmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos privados que responden a los pedidos de ayuda para reducir la presión de la deuda externa. El debilitamiento de la autonomía estatal se manifestó tanto en la ejecución de la política monetaria como para el diseño de las planificaciones estatales de otras áreas.
- Desvinculación estatal del rol de promotor del desarrollo y garante de la igualdad de derechos y de oportunidades. Por un lado, esta actitud incrementó la acción de las ONGs en la ejecución de las políticas sociales. La argumentación utilizada fue que éstas tendrían mayores beneficios operacionales y menores costos operativos, y comprometerían a la sociedad civil en temas públicos.

---

<sup>195</sup> El gobierno nacional promovió varios acuerdos con las administraciones provinciales tratando de establecer una nueva distribución de los fondos co-participados distinta de la que estaba fijada por la legislación vigente.

Por otro lado, la reconfiguración del Estado respecto de la problemática social, dio lugar a un modelo asistencialista. Éste redujo los programas sociales, retirando del campo de los derechos sociales muchos de los beneficios, e incluso implicó la reducción y distribución por parte del Estado de la provisión de los servicios sociales. La cobertura de estas políticas pasó a ser sólo para los pobres, aquellos que no se ajustaban al funcionamiento de los mecanismos de mercado. Los pobres fueron conceptuados como sujetos débiles, en los cuales no se reconoce un sujeto de producción (BARREYRO, 2001).

- Focalización de las ayudas estatales. La concentración o focalización no implicó solamente concentrar el gasto estatal en los más pobres, sino también de las clases medias urbanas, que son presentadas como grupos privilegiados que usufructuaron de su influencia sobre el Estado. Esos fondos pasan a componer el gasto focalizado. Mediante la focalización, el Estado provee de servicios públicos a aquellos que no tienen ingresos con los cuales proveérselos en el mercado, pero este razonamiento implica una polarización: los servicios básicos gratuitos son de menor calidad y los obtenidos en el mercado, de mejor calidad (BARREYRO, 2001).

### **3.2.2. Etapas de desarrollo del modelo neoliberal**

A lo largo de la década de implementación de las medidas neoliberales, podemos marcar diferentes etapas en la conformación del modelo estatal argentino, pasando de un crecimiento importante en 1991/94, a un período de recesión entre 1994/96 y luego nuevamente crecimiento entre 1996 y 1998. Desde ese año, comienza el modelo a mostrar debilidades profundas que lo llevarán a su fin en diciembre de 2001.

El ritmo secuencial del producto interno bruto (PIB) en esta década, describe las alzas y recesiones que mencionamos. De igual manera los ciclos de crecimiento se relacionan con los porcentajes de desempleo en la década, como podemos apreciar en el cuadro a continuación.

Cuadro 3.10: Argentina. Crecimiento del producto interno bruto y del desempleo.  
Porcentajes 1990/99

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
% crecimiento PIB	10,5	10,3	6,3	8,5	-4,6	4,3	8,4	3,7	3
% Tasa desempleo	5,3	6,7	9,6	13,1	17,5	13,3	14,3	13,3	14,4

Fuente: BARREYRO, G., 2001

#### A- Etapa de crecimiento (1990 – 1994)

Fue una fase de recuperación que se expresó en la mejora de la mayoría de las variables económicas y por ende en la calidad de vida de la población.

Entre estos años se evidenció un incremento del producto bruto interno: creció el 10,6%, en 1991; el año siguiente lo hizo en un 9.6% y en 1993 y 1994 a tasas cercanas al 6% (5.7 y 5.8%, respectivamente), la inflación cayó del 30 al 1%, aunque el desempleo<sup>196</sup> se mantuvo en un nivel análogo a los años de la hiperinflación y se evidenció el mejoramiento de los salarios.

La estabilización y crecimiento de la economía argentina tuvo como efecto una disminución del porcentaje de población en condiciones de pobreza. En la primera mitad de los ochenta la tasa de pobreza había crecido del 6% a alrededor del 12%. La inestabilidad macroeconómica de fines de esa década situó a la pobreza en niveles sin precedentes: el 40% de los encuestados por la Encuesta permanente de hogares en el conurbano de Buenos Aires declararon ingresos por debajo de la línea de la pobreza<sup>197</sup>. Alcanzada la estabilidad a principios de 1994, la tasa se estabilizó en 17%.<sup>198</sup>

<sup>196</sup> Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la Tasa de desempleo en Argentina fue evolucionando desde un 6.3% en 1990, 6% en 1991 y en los años sucesivos hasta el 2000 fluctuó sistemáticamente entre 9.3, 12.1, 16.6, 17.3, 12.4, 13.4 y 14.7%.

<sup>197</sup> Hasta para fines de los 80 los estudios estadísticos de carácter económico tomaban como muestra a Buenos Aires y el conurbano sin ampliar su marco geográfico de aplicación. Para el 2003 el Instituto Nacional de estadísticas y censos comenzó a aplicar evaluaciones a nivel regional aunque persistió en la Encuesta permanente de hogares la atención exclusiva a las zonas urbanas

<sup>198</sup> Sin embargo a partir de esa fecha comenzó a crecer hasta alcanzar a fines de los noventa porcentajes equivalentes a los últimos años de la década de los 80.

Dominada la inflación, se consiguió un importante ingreso de capitales y la financiación del plan económico por los organismos de crédito internacional. Para el segundo año de reforma estatal, los éxitos de la política económica fueron obvios: el PBI creció un 9%, los precios al consumidor aumentaron apenas un 17,5% (la tasa más baja desde 1970) y los precios mayoristas un 3%. Asimismo, creció el aporte tributario lo cual se logró mejorando la calidad de los ingresos y disminuyendo la distorsión del sistema económico; además, se eliminó el impuesto inflacionario y desaparecieron otros como los que gravaban las exportaciones, los débitos bancarios y los sellos.

La imagen que poseía Argentina en el mundo se modificó positivamente, atrayendo inversiones. El clima de confianza que inspiró el proyecto económico, posibilitó la reelección de Carlos Menem en 1995 con un 49,6 % de los votos.

#### *B- Etapa de estancamiento (1995 - 1997)*

Cuando en 1995 asumió por segunda vez como presidente de la Nación (1995-1999), Menem dio continuidad a su programa, pero en un contexto internacional marcado por una fuerte crisis económica y financiera que afectaba sobre todo a estados emergentes tales como México y Brasil en Latinoamérica<sup>199</sup>, donde las medidas neoliberales implementadas comenzaban a mostrar debilidades. La economía argentina, para entonces muy dependiente de los mercados internacionales, resultó afectada por la crisis mexicana de 1995.

Se inició una etapa de estancamiento caracterizada por una retracción productiva y dificultades de orden fiscal. El mercado laboral comenzó a retroceder y a empequeñecerse: el aumento de la productividad conllevaba un encarecimiento de la inversión necesaria para generar puestos de trabajo, de ahí que la cantidad de empleos comenzara a reducirse y a aumentar la tasa de desempleo. Fue una etapa de controversias: creció la productividad pero también el desempleo. El índice de desempleo pasó del 6% (1991) a 12%, luego de alcanzar un pico de 17.3% en 1996.

---

<sup>199</sup>En México, *la crisis del Tequila (1997)* implicó la devaluación del 15% de su moneda, endeudamiento profundo con dificultades de repago y estrangulamiento de las posibilidades de desarrollo sustentable. En Brasil, los defectos no controlados de las políticas neoliberales más la influencia del caso mexicano, desataron en 1999 una nueva crisis. El efecto Tequila mostró la vulnerabilidad de la economía argentina ante cambios imprevistos en la economía internacional. La devaluación del Real brasileño, dada la integración regional, hizo perder competitividad a las exportaciones argentinas en el mercado brasileño con lo cual se redujo la posibilidad de compra de las mismas. Además, la reducción de costos en Brasil lo hizo más atractivo para las inversiones, con lo cual empresas nacionales empezaron a considerar la posibilidad de trasladarse al país vecino, como también a subcontratar allí parte de lo que producían

Si observamos los porcentajes de población bajo la línea de pobreza para fines de los 90 podemos concluir que el crecimiento económico no produjo un efecto derrame en el campo social; trajo como consecuencia un aumento de la desigualdad social.

Cuadro 3.11 Argentina. Hogares bajo línea de pobreza<sup>200</sup>. Porcentajes 1991/98

Año %	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hogares Pobres	28,9	19,3	17,7	16,1	22,2	26,7	26,3	24,3

Fuente: BARREYRO, G., 2001

La inestabilidad laboral y la caída de ingresos afectó tanto a los sectores asalariados como no asalariados de bajo capital educativo, generando el debate abierto sobre el déficit educacional que presentaba la población en general y que repercutía limitando la oferta laboral. En el cuadro siguiente observamos los bajos índices de población ocupada con calificación profesional con respecto a los trabajadores no calificados. Esos bajos índices representaban un 5 % del total<sup>201</sup>.

Cuadro 3.12. Argentina. Población mayor de 14 años según calificación ocupacional 1991

Calificación ocupacional	Población ocupada		
	Total	Varones	Mujeres
ARGENTINA	<b>12.368.328</b>	<b>7.975.899</b>	<b>4.392.429</b>
Calificación de las ocupaciones			
Profesional	623.030	418.168	204.862
Técnica	1.964.451	1.104.215	860.236
Operativa	4.957.689	3.715.712	1.241.977
No calificada	3.341.800	1.715.778	1.626.022
Calificación ignorada	491.046	371.736	119.310
Con Información insuficiente	990.312	650.290	340.022

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Población 1991 en [www.indec.com](http://www.indec.com)

<sup>200</sup> La línea de pobreza se utiliza desde 1980 en Argentina. A partir de la comparación de los ingresos familiares permite construir una canasta básica alimentaria para un mes y se establece su valor de compra en el mercado. El valor de la canasta se multiplica por la cantidad de miembros que componen una familia, así se establece la línea de indigencia, luego se multiplica por 2.3 (coeficiente de Engel), obteniéndose de este modo la línea de pobreza. Esta medida reemplaza a la de las Necesidades Básicas Insatisfechas que sólo miden la pobreza extrema

<sup>201</sup> Sobre el tema son relevantes los trabajos de IÑIGO CARRERA, Valeria (1991) "La mecanización de la cosecha algodonera y la transformación de la fuerza de trabajo indígena. De cosecheros manuales a población sobrante", MURMIS, M, (1991), "Tipología de pequeños productores campesinos". CRAVIOTTI y SOVERNA (1995), "Sistematización de Estudios de Casos de Pobreza Rural".

Las desigualdades socio-laborales se incrementaron en la medida que las nuevas condiciones económicas agudizaron la desaparición del empleo formal y de las economías rurales de baja productividad. Los desequilibrios en calidad de vida entre las regiones se relacionó con el ritmo de crecimiento que la región Pampeana comenzó a mostrar. Atrás fueron quedando las restantes regiones, profundizándose la pobreza en la medida que los pequeños productores no lograban incorporarse al modelo de producción global<sup>202</sup>. Las provincias de las regiones NEA y NOA con sus altos porcentajes de población rural, sintieron más profundamente resentirse las condiciones de vida.

En el cuadro a continuación podemos apreciar que, además de la región pampeana, son las del NEA y NOA las regiones con mayores porcentajes de población en ruralidad.

Cuadro 3.13. Argentina. Porcentajes de población rural por regiones. 1991

Región	Censo 1991	%población rural
Total país	4.375.000	13
Pampeana	1.898.000	17
NOA	947.000	26
NEA	896.000	32
Patagonia	214.000	15
Cuyo	420.000	22

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 1991

Sin embargo, si indagamos en la capacitación profesional de la población de cada región y en las trayectorias educativas, podemos encontrar algunas claves para entender los diferentes ritmos de adaptación de las economías regionales a las exigencias del mercado global. Podemos apreciar a continuación las brechas en el acceso a la educación

<sup>202</sup>Sobre el tema son relevantes los trabajos de IÑIGO CARRERA, Valeria (1991) "La mecanización de la cosecha algodonera y la transformación de la fuerza de trabajo indígena. De cosecheros manuales a población sobrante", MURMIS, M, (1991), "Tipología de pequeños productores campesinos". CRAVIOTTI y SOVERNA (1995), "Sistematización de Estudios de Casos de Pobreza Rural".

por niveles que el censo de población 1991 marcaba. La situación era alarmante especialmente en la escuela secundaria. Ya a nivel nacional la brecha entre matrícula primaria y secundaria era un tema pendiente, pero mucho más se agravaba en las provincias de las dos regiones del norte. En ellas además, los porcentajes de analfabetismo se elevaban sobre las cifras nacionales.

Cuadro 3.14. Argentina. Tasas de escolarización regiones NEA y NOA. 1991

Provincia	Tasa neta Escolarización Primaria. % 1991	Tasa neta Escolarización Secundaria. % 1991
<b>Total</b>	<b>95,7</b>	<b>41,4</b>
<b>Región NOA</b>		
Catamarca	95,2	35
Jujuy	95,9	37
La Rioja	95,8	37
Salta	94,6	36
Sgo del Estero	92,8	25
Tucumán	94,9	39
<b>Región NEA</b>		
Corrientes	94,2	27
Chaco	88,5	24
Formosa	94,2	24
Misiones	92,3	24

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 1991

La política de privatización y desregulación del mercado interno influyó particularmente y de manera controversial en el sector agropecuario. Al ritmo de las reformas del mercado se generó la presencia de agentes económicos varios que invirtieron en tierras o la arrendaron iniciando un proceso de reconcentración de la misma, cambiaron los mercados y sistemas de comercialización y se intensificó la tecnificación del trabajo agropecuario. Por otro lado, la escasa disponibilidad de capital, las dificultades para sumarse a los cambios tecnológicos y organizacionales debilitaron la capacidad productiva del pequeño productor que comenzó a quedar al margen de la transformación del sector agropecuario. La participación en el mercado global con su imposición de precios para productos agropecuarios hizo que la rentabilidad de las explotaciones pasara

a depender exclusivamente de su productividad, y este factor pasó a depender a su vez del costo de producción y la incorporación de tecnología.

El nuevo modelo agropecuario se caracterizó por requerir, para ser rentable, cada vez de mayores cantidades de capital complementario a la tierra (insumos de todo tipo: maquinaria, genética, agroquímicos, riego, sistemas de acopio y transporte, etc.), incorporación de mano de obra capacitada en la intensiva mecanización, mayor capital, agricultura permanente, reducción de áreas ganaderas. Sólo grandes y medianos productores, grupos de siembra, grandes sociedades anónimas agropecuarias estuvieron en condiciones de desarrollar una producción rentable, incluso muchas de ellas con acceso al crédito internacional abaratado en relación a los precios internos.

Este modelo agropecuario básicamente se implementó sólo en la región pampeana. Las nuevas condiciones no fueron propicias para el pequeño productor (PP), endeudado, sin acceso al crédito o con acceso pero a tasas altísimas, o sin el capital inicial suficiente para desarrollar una producción competitiva; en muchos casos se convierte en pequeño rentista al producir en sus escasas tierras por medio de contratistas (SLUTZKY, 2004). El alto porcentaje de PP en las regiones Noroeste y Noreste explica su lento ritmo de crecimiento y vulnerable calidad de vida.

Las problemáticas de pobreza y desempleo fueron atendidas de manera desarticulada por el gobierno nacional. La pobreza fue tratada como estado de carencia plausible de ser abordada mediante la asistencia estatal o por la beneficencia privada. Implicó la atención de los efectos de la pobreza sobre sus causas y la exclusión de los considerados “nuevos pobres” (sectores medios mayormente). El desempleo fue concebido como una inadecuación entre oferta y demanda y, por lo tanto, como problema inherente al mercado. Cuando los índices de desocupación superaron a los de pobreza a fines de 1995 y fueron considerados potencialmente desestabilizadores, se modificó el tratamiento de ambos: la pobreza fue vinculada con la falta de empleo y no con la inequidad en distribución del ingreso. Es de destacar que hasta comienzos de los años 90 las estadísticas nacionales empleaban dos métodos diferentes para medir pobreza: el método de necesidades insatisfechas básicas (NIB) y el de línea de pobreza (LP). No eran complementarios, partían de diferentes conceptos de pobreza y utilizaban distintos indicadores. En este sentido resultó positivo el aporte de autores como Beccaria y Minujín (1985)<sup>203</sup>, Murmis y Feldman (1993)<sup>204</sup>, Feres y Mancero (2000)<sup>205</sup>, quienes elaboraron un

---

<sup>203</sup> “Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza”, Documento de Trabajo N° 6, INDEC, Buenos Aires,

método combinado, a través del cual buscaron conciliar resultados, desde mediados de los años 90.

La tipología de pobreza elaborada por este tercer enfoque comprendió tres grupos:

- ✓ Pobreza crónica: hogares con ingreso insuficiente para adquirir una canasta de consumo mínima y para acceder a bienes y servicios básicos. Son hogares en situación de exclusión social.
- ✓ Pobreza reciente: hogares que logran satisfacer sus necesidades básicas, pero sin ingresos suficientes para adquirir una determinada canasta de consumo corriente. Son hogares en proceso de movilidad social descendente.
- ✓ Pobreza estructural: hogares con un nivel de ingreso suficiente, pero que sin los activos necesarios o sin acceso a servicios provistos estatales. Son hogares que transitan un proceso de movilidad social ascendente o que, habiéndolo transitado, persisten comportamientos de su situación anterior.

En 1996 se creó la Secretaría de Desarrollo Social para atender la desocupación estructural y la conflictividad social emergente; la política social activó propuestas asistencialistas focalizadas<sup>206</sup> para contener a sujetos carentes de trabajo a los que benefició con planes de trabajo. Por el contrario, no hubo propiamente una política de empleo, es decir, de intervención en el mercado de trabajo.

*“Se modificó la idea preexistente de que no había pobreza rural en Argentina (modificación que se produjo sea porque la realidad así lo indicaba o por la presión de la circulación de dinero ávido de ser invertido). Concomitantemente con esta nueva percepción, instituciones crediticias, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA-, vinieron al país para promover programas de desarrollo rural (PDR) a partir de préstamos y créditos... El ajuste macroeconómico deterioró tan aceleradamente la situación socioeconómica de la pequeña producción agropecuaria, a través de la caída de los precios de sus productos y de sus ingresos, consecuencia de la desregulación y de las*

<sup>204</sup> “La heterogeneidad social de las pobrezas”, en Minujín, A. (ed), Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina, UNICEF - Losada, Buenos Aires

<sup>205</sup> El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”, 5º Taller Regional Programa MECOVI, México

<sup>206</sup> El concepto de focalización tomó relevancia a fines de la década del 80, cuando organismos internacionales comenzaron a condicionar su financiamiento a la concentración del gasto público en los grupos más vulnerables mediante programas selectivos,

*privatizaciones (además del deterioro en el aprovisionamiento de servicios básicos de educación, salud, transporte) que, entonces, la múltiple generación de PDR quedó ampliamente justificada” (Manzanal 2009, 11).*

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca creó la Comisión de Desarrollo Rural (1999) que puso en marcha un conjunto de Programas de Desarrollo Rural (PDR)<sup>207</sup>. Entre sus objetivos hubo dos tendencias: una se orientó a la mejora de la calidad de vida de las familias rurales y otra, a renovar los sistemas productivos dentro de los nuevos parámetros de comercialización buscando reducir la pobreza, mejorar los ingresos y aumentar el empleo. Estas tendencias pueden asociarse con orientaciones hacia el asistencialismo o hacia el fomento productivo en los lineamientos de acción. No fueron incompatibles, a veces fueron complementarias pero cada una requirió de instrumentos diferenciados.

Si bien los programas variaron en sus objetivos (algunos ponían más énfasis en la competitividad, la vinculación de los productores al mercado y la capitalización, otros priorizan el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios) y en sus diseños institucionales y operatorias (descentralización, rol de los gobiernos provinciales, participación de los beneficiarios y las organizaciones de apoyo), tuvieron como rasgo común el fomento de actividades productivas o de servicios rurales y el acompañamiento técnico a los productores a través de la asistencia profesional.

Los programas de desarrollo rural (PDR) englobaron acciones de transferencia directa de bienes y/o servicios destinados a una población en condiciones críticas de pobreza, de capacitación, de asesoramiento y asistencia técnica, de formación de recursos humanos, de generación de empleo no agrario, de apoyo a la organización y financiamiento no bancario (GUIMÉNEZ, 2004). Tendieron a desarrollar mayor conciencia social entre sus beneficiarios sobre la importancia de la organización para el logro de objetivos y el mejoramiento de la calidad de vida rural; a formalizar el trabajo familiar a través de la facturación, la jubilación, el seguro social y la acción grupal por medio de la obtención de personería jurídica (SOVERNA, 2007). Paralelamente, el Estado formó

---

<sup>207</sup> Definimos al *Desarrollo Rural* como el conjunto de acciones y prácticas públicas y privadas dirigidas a atender las necesidades de los productores y familias rurales de menores recursos para mejorar su calidad de vida, que para concretarse eficazmente deben implementarse con modelos y estrategias específicas de acuerdo a los sujetos, actores y territorios a considerar en cada caso (es decir considerar diferentes énfasis, calidades y cualidades de atención e intervención), en relación tanto a los problemas sociales, educativos, políticos, étnicos, como económicos, productivos y comerciales (MANZANAL, 2009).

profesionales especializados para atender necesidades de asistencia técnica del sector de los pequeños propietarios.

### C- Etapa de breve recuperación y caída (1997 – 2000)

Una tercera etapa puede enmarcarse desde fines del año 1997, cuando el empleo pareció recuperarse y crecer. Sin embargo, se concentró en el sector informal urbano alentando a las migraciones campo/ciudad pero sin aportar sustancialmente mejoras en las condiciones de vida de la población ocupada en general.

Con relación a la producción agropecuaria, se logró la revalorización productiva y económica de amplias áreas del país, principalmente en las regiones NOA y NEA. Extensas superficies de monte ya degradado por la extracción maderera y la explotación ganadera fueron incorporadas a la producción agrícola en general, con predominio de soja (proceso que continúa en la actualidad) o bien la revalorización de las tierras se relacionó con el desarrollo de la industria maderera. Dentro de las mismas, las provincias de Tucumán, Salta, Santiago del Estero, Chaco, Formosa y norte de Santa Fe, insertas en el proceso de ampliación de la frontera agrícola desde fines de los años 80, duplicaron su área agrícola para 2002. Otras como Misiones y Corrientes, fueron ejemplos del desarrollo de la industria forestal Pero estos procesos, por otro lado, profundizaron el enfrentamiento entre grandes empresas agrícolas y forestales y los pequeños propietarios, quienes se vieron más forzados a desarrollar diversas estrategias de supervivencia para mantenerse en sus propiedades, tales como diversificación de su producción destinándola además del autoconsumo al aprovisionamiento de los mercados locales y regionales, y el aumento del empleo asalariado en actividades extra prediales.

Cuadro 3.15. Argentina. Programas de Desarrollo Rural (1990-2001)

Programas y proyectos	Ámbito de aplicación	Fecha	Destinatarios
PNEA. Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Nordeste Argentino	Provincias de la región NE: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones	1992 – 1996	Pequeños productores
PSA. Programa Social Agropecuario	Nacional	1994 – 1999	Pequeños productores
PROINDER (ampliación del PSA). Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios	Nacional (menos Tierra del Fuego y Santa Cruz)	1998 –2007	Pequeños productores y trabajadores transitorios pobres
PRODERNEA (continuación del PNEA) Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino.	Provincias de la región NE: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones	1998 –2004	Pequeños productores
PRODERNOA (extensión del PRODERNEA)	Provincias de la región NO: Catamarca, Jujuy, Salta y Tucumán, (actualmente se ejecuta sólo en Catamarca y Tucumán)	2004 y continúa	Pequeños productores
PROFEDER. Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable	Nacional	1999 y continúa	Pequeños productores
CAMBIO RURAL. Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria	Nacional	1993 y continúa	Pequeños productores
PROFAM. Programa de apoyo a los productores familiares	Nacional		Pequeños productores familiares
MINIFUNDIO	Nacional	1987 y continúa	Integrantes de unidades domésticas de producción agropecuaria
PROHUERTA	Nacional	1996 y continúa	Familias con NBI o ingresos mensuales inferiores a la línea de pobreza.
Proyecto de Integración de la Mujer Rural en el departamento de Cachi,	Cachi, provincia de Salta	1987 – 1989	Grupos de mujeres rurales
Proyecto de Apoyo a la Incorporación de la Mujer al Programa NOA	Provincias de la región NO	1989 – 1991	Grupos de mujeres rurales
Programa de Fortalecimiento de Comunidades Aborígenes	Nacional	1996 y continúa	Poblaciones aborígenes

Fuente: selección y elaboración propia

.Se comenzaron a desarrollar dos tipos de explotaciones agropecuarias: los fondos de inversión y los grupos de siembra; que se agrupaban bajo la dirección de técnicos y arrendaban establecimientos para sembrarlos con tecnología de avanzada, generando

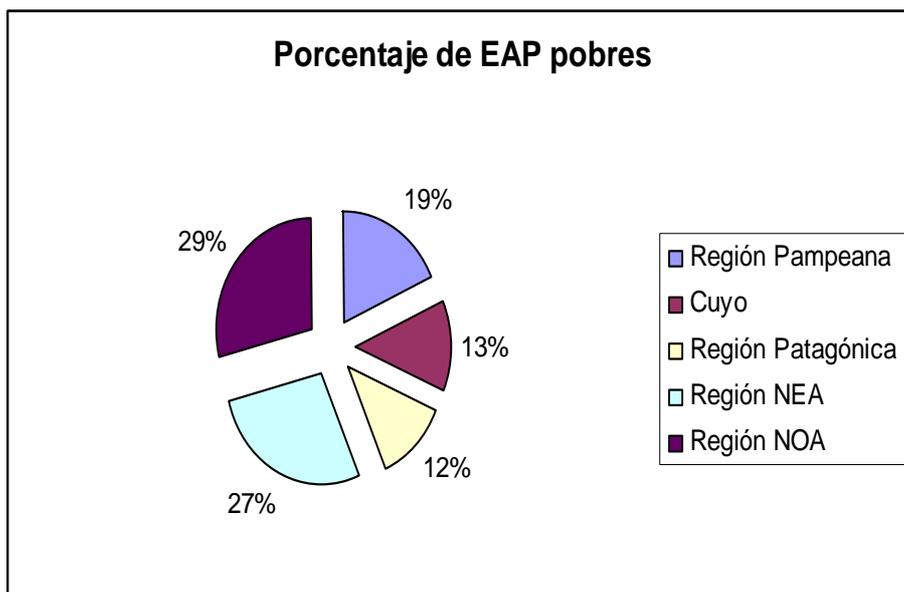
importantes utilidades hacia los inversores. Las extensiones de las explotaciones generaban ventajas al abaratar costes en la compra de insumos, mayor poder de mercado en la comercialización, posibilidad de diversificar la producción en distintos campos. La innovación tecnológica más importante de la década fue la incorporación de variedades transgénicas en soja y maíz, las cuales eran de menores costes y permitían un mejor control de las malas hierbas.

En contrapartida, aceleraron el embargo económico de la pequeña producción y se profundizó una situación de quiebra y expulsión de pequeños propietarios de sus tierras, que de este modo quedaron liberadas para ser ocupadas por los grandes productores. Ni siquiera la seguridad en la tenencia de la tierra quedó como condición suficiente de consolidación productiva.

Así, a fines de la década del 90, la desigual estructura productiva y social de las regiones geográficas de Argentina se había profundizado, fruto de las nuevas condiciones productivas y de comercialización, de las medidas de restructuración estatal y de las exigencias de la economía global sobre la nacional. El sector social más afectado en sus condiciones de vida había sido el del pequeño propietario.

La pobreza rural se tornó significativa especialmente en las regiones NOA y NEA, mientras que en la región Pampeana los pequeños propietarios disfrutaron, en general, de una mejor situación relativa verificándose un proceso de intensificación en el uso de la tierra, crecimiento en producción, tecnología y capital. Las provincias de las regiones de Cuyo y Patagonia se situaron en posiciones intermedias como se pone de manifiesto en el siguiente gráfico.

Gráfico 3.2. Argentina. Regiones geográficas y explotaciones agropecuarias pobres. 2001



Fuente: Elaboración propia sobre datos. Censo Agropecuario 2002

Para 1999 se desaceleró la producción, si bien el nivel de empleo se mantuvo predominó el trabajo informal (con su falta de seguridad social) y los bajos salarios. La proporción de hogares pobres aumentó, sobre todo entre sectores periurbanos y rurales<sup>208</sup>.

En ese mismo año, las elecciones nacionales dieron la presidencia al partido de la Alianza conformada por el Radicalismo y parte del Peronismo disidente. Fernando De la Rúa (1999 - 2001) asumió el ejecutivo nacional con aproximadamente el 48,5% de los votos. Pero las medidas económicas aplicadas no dieron señales de contener la emergencia económica y social y la crisis definitiva del modelo neoliberal estalló el 21 de diciembre de 2001. La economía argentina se encontraba en una auténtica depresión. La renuncia del presidente De La Rúa al día siguiente sumó la inestabilidad política a la crisis económica y social.

Como afirma Calvento:

*“el Plan tuvo efectos positivos y negativos, sintetizados en un crecimiento con estabilidad pero sin efecto derrame sobre la sociedad,... gracias al proceso de expansión del país... por el arribo de capitales, la manifestación o puesta en evidencia del costo social que implicaban las reformas pudo invisibilizarse... pero salen a la luz al cortarse los capitales con la crisis”* (CALVENTO, 2007, 60).

<sup>208</sup> Observatorio de políticas públicas, 2005. Sitio oficial [www.cag.igm.gov.ar](http://www.cag.igm.gov.ar)

Si bien los lineamientos del modelo neoliberal se expandieron a escala global, en Latinoamérica se considera que el caso más extremo de aplicación de la propuesta se dio en Argentina.

*“El país representó, en consonancia con la profundización de las políticas económicas de Estado mínimo enmarcadas en el denominado Consenso de Washington, un caso extremo en lo que refiere a su efectos regresivos sobre la estructura social y, más específicamente, sobre el mercado laboral, llegando, hacia finales de la década de los ´90, a niveles de desempleo mayores al 20%, una caída salarial mayor al 40% en relación al año 1975, e índices de pobreza superiores al 50%” (FAIR, 2009, 2).*

### 3.3. La política neoliberal en educación

El proceso de transformación educativa en Argentina debe contextualizarse en el escenario latinoamericano a partir de 1990, puesto que respondió por igual al agotamiento del modelo de desarrollo que la región había seguido hasta ese momento. Para entonces organismos internacionales como la CEPAL, por ejemplo, esbozaban los nuevos patrones de desarrollo en función de los cambios tanto conceptuales como empíricos que se registraban en la economía mundial (CEPAL, 1990 y 1992).

Ya con anterioridad en la región se habían producidos debates y reformas en el campo de las políticas educativas, participando de un proceso de internacionalización de lenguajes y agendas. A fines del siglo XIX, por ejemplo, época de creación de los sistemas educativos en los países del Cono Sur, el debate común fue sobre el laicismo.

El segundo debate común se produjo en la década de los años 60, con la difusión de la Teoría del Capital Humano y su discurso de la necesidad de vincular educación, desarrollo económico y recursos humanos. Pero en esa ocasión, Argentina no participó de la tendencia reformista modernizadora de los sistemas educativos, lo que colocó al país en una situación muy peculiar frente al contexto globalizador que se abrió en los años 90. Para entonces, desde diferentes perspectivas teóricas y políticas, se reconocía abiertamente la importancia central del conocimiento en la explicación del crecimiento económico y del comportamiento ciudadano. Y en este sentido se orientaron las nuevas reformas educativas en América Latina.

*“...Parece importante destacar que las reformas de los años '90 se inscriben en un contexto significativamente diferente al de las reformas intentadas en períodos anteriores. Lo específico de este período es que no se trata solamente de enfrentar las deudas o los déficit del pasado sino que, además, es preciso enfrentar los nuevos desafíos planteados por las exigencias de las transformaciones en la organización del trabajo, la cultura y el desempeño ciudadano. La relevancia de este nuevo contexto no puede ser subestimada a la hora de explicar los problemas y de definir estrategias de transformación”* (TEDESCO Y TENTI FARFANI, 2001).

En relación a las estrategias de transformación que la reforma educativa aplicó en 1993 en Argentina se combinaron dos líneas conceptuales: una en la que predominó el eje estado-equidad y otra con el eje eficiencia-mercado. Pero, además, fue evidente en su formulación y aplicación la existencia de divergencias profundas desde el punto de vista de los criterios y funciones con los cuales debían ser asignados y administrados los recursos educativos. Sobre este tema, los defensores del modelo neoliberal a ultranza no reconocieron a la reforma como propia, postularon propuestas alternativas, basadas en el financiamiento de la demanda, la desregulación de la actividad privada y de los regímenes laborales docentes, fundamentándose en las recomendaciones de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Comparando las reformas significativas emprendidas en otros ámbitos de la vida nacional (apertura económica, privatizaciones de empresas y servicios públicos, achicamiento del estado, la política de convertibilidad, etc.) que modificaron profundamente el contexto institucional y social del país, resulta difícil afirmar que la transformación educativa fuera un componente del programa de gobierno, coherente con las orientaciones y decisiones en política económica. Autores como Balduzzi, Tiramonti y Decibe<sup>209</sup> creen entender estas incoherencias en el hecho que los debates sobre la reforma educativa se dieron en el marco ideológico de formulación del modelo estatal neoliberal. Las contradicciones en materia de política educativa mantuvieron su vigencia durante todo el período de gobierno

---

<sup>209</sup> DECIBE S. (2001): *“Argentina: una década sólo alcanzó para comenzar una reforma estructural de la educación”*. En MARTINIC S. y PARDO M. (comp.) *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Cide. Santiago de Chile. BALDUZZI J. (2000): *“Una reforma que no transforma. Elementos para una evaluación de la Reforma Educativa de la Provincia de Buenos Aires”*. En Versiones nº11. Secretaría de Extensión Universitaria (UBA) y Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires. TIRAMONTI G. (2001): *La condición docente en Argentina. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay*, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

del presidente Menen, restando sustentabilidad a la reforma y a las relaciones entre Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía.

Con anterioridad a la reforma educativa propiamente dicha se produjo la transferencia, devolución o provincialización de las escuelas nacionales de nivel secundario, técnico y de los institutos de formación docente, localizados en las provincias, y gestionados desde hacía un siglo, por el Gobierno Nacional. Teóricamente, en la redefinición de las prestaciones básicas del Estado Nacional y de los Estados Provinciales se procuraba la proximidad del prestador respecto de los usuarios de los servicios públicos, en el entendimiento de que la proximidad geográfica entre quien decide y quien presta los servicios facilita la gestión y el control de los mismos. No obstante, en la práctica las transferencias de los servicios a los gobiernos provinciales estuvieron más vinculadas con un problema de tipo fiscal asociado al achicamiento del Estado que a mejorar su eficiencia.

El discurso que legitimó dicha transferencia fue el de devolución a las jurisdicciones de una potestad que les correspondía y que el Estado central había incorporado como propia. No hubo un proceso previo de adecuación y preparación las condiciones de la transferencia educativa de acuerdo a los recursos necesarios, la capacidad de gestión y el fortalecimiento institucional de las provincias. Ello ocasionó en las provincias con niveles socioeconómicos más vulnerables, el redimensionamiento (o achicamiento) de las plantas profesionales, la supresión de áreas técnicas de planeamiento y programación, la tercerización de servicios de alta calificación técnica (equipos de capacitación y diseño de materiales de instrucción, diseño y elaboración de Proyectos Educativos Institucionales, capacitación y equipamiento para el acceso a las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación), la eliminación de instancias intermedias de supervisión, la reforma de cuerpos normativos que redujeron los regímenes de licencias y permisos, entre otras modificaciones.

### **3.3.1. Desequilibrios en el ejercicio del derecho a la educación**

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 puso en evidencia ciertos desequilibrios en el acceso al derecho educativo en Argentina, que se correspondían no sólo con sectores socioeconómicos sino más agudamente con la distribución geográfica de la población.

Así, los principales rasgos de la situación educativa argentina a comienzos de la década del 90 eran los siguientes:

- Las tasas de escolarización<sup>210</sup> por grupos de edad mostraban una captación elevada de la población por parte del sistema. El 86% de los niños de 5 años de edad asistía a la escuela, el porcentaje ascendía al 98.5% entre los de 6 a 12 años aunque bajaba al 72% entre los adolescentes de 13 a 17 años. Estos porcentajes para los niveles primario y secundario, traducidos en términos de tasa neta de escolaridad<sup>211</sup> correspondían a los valores que en el siguiente cuadro se indican a nivel nacional y a nivel provincia.

Cuadro 3.16. Argentina. Tasa neta de escolarización nivel primario y secundario. 1991

Provincia	Tasa neta Escolarización Primaria. % 1991	Tasa neta Escolarización Secundaria. % 1991
<b>Total</b>	<b>95,7</b>	<b>41,4</b>
Capital Federal	96,9	69
Gran BA	96,4	43
Resto BA	96,6	44
Catamarca	95,2	35
Córdoba	96,5	47
Corrientes	94,2	27
Chaco	88,5	24
Chubut	96,5	36
Entre Ríos	95,9	36
Formosa	94,2	24
Jujuy	95,9	37
La Pampa	96,3	37
La Rioja	95,8	37
Mendoza	96,3	32
Misiones	92,3	24
Neuquén	96,9	31
Río Negro	96,4	32
Salta	94,6	36
San Juan	96,2	43
San Luis	95,2	38
Santa Cruz	97,7	43
Santa Fe	96,2	44
Sgo del Estero	92,8	25
T. del Fuego	98,1	42
Tucumán	94,9	39

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 1991.

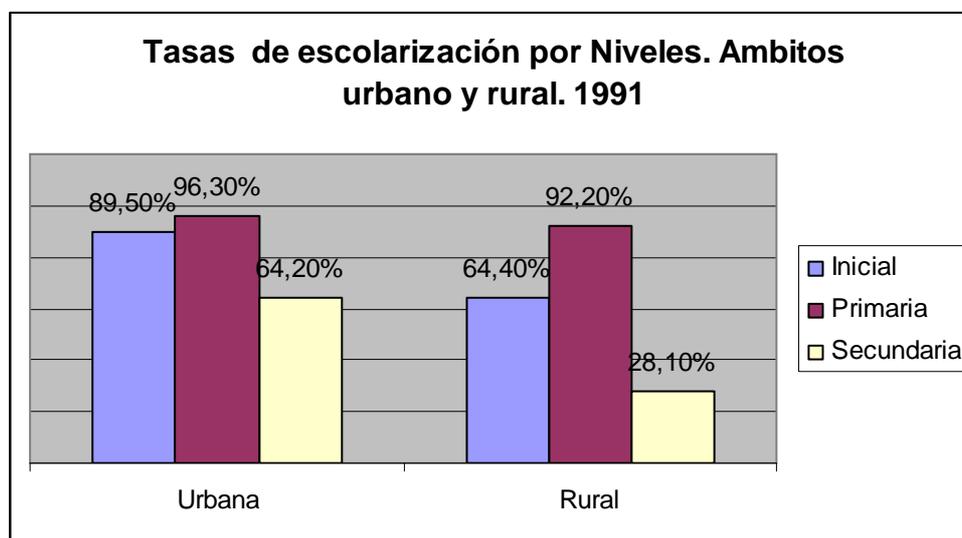
<sup>210</sup> Cociente entre el número de personas escolarizadas en cada nivel con edad escolar pertinente y el total de la población de ese grupo de edad.

<sup>211</sup> Tasa Neta de Escolarización Primaria (porcentaje de niños de 6-12 años que asisten al nivel primario sobre el total de niños de la misma edad). Tasa Neta de Escolarización Secundaria (porcentaje de jóvenes de 13-17 años que asisten al nivel Secundario sobre el total de jóvenes de la misma edad).

Se puede observar en él la brecha entre niveles pero además las diferentes situaciones regionales, siendo preocupantes las correspondientes a provincias de las regiones del NEA y NOA.

- No se verificaban diferencias significativas por género. Sólo en el caso de los adolescentes, entre las mujeres la tasa de escolarización era un 3% mayor que entre los varones.
- Si se comparaba la situación de las áreas urbanas y las rurales, estas últimas tenían niveles inferiores de cobertura. Sólo dos de cada tres niños de 5 años de edad estaban escolarizados, y casi la mitad de los adolescentes de 13 a 17 años. La tasa neta de escolarización secundaria de las zonas urbanas duplicaba a la de las rurales. Así lo muestra el siguiente gráfico, donde no sólo se evidencian las disparidades en el nivel de cobertura en todos los niveles entre ámbitos urbano y rural, sino de sobremanera queda identificada la brecha en los porcentajes de escolarización rural entre nivel primario y secundario.

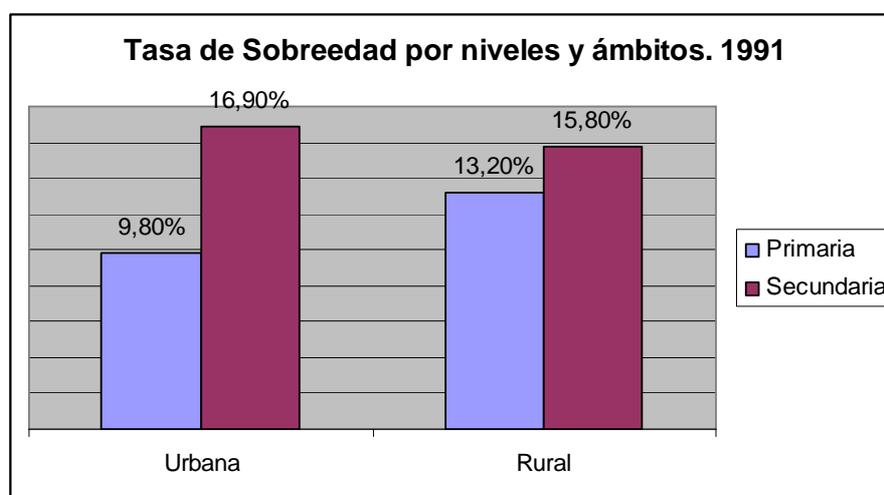
Gráfico 3.3. Argentina. Tasas de escolarización por niveles y por ámbitos geográficos. 1991



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población 1991

- Las tasas de sobre edad<sup>212</sup> mostraban que uno de cada diez alumnos del nivel primario tenía más de 12 años, y que el 15% de los alumnos del nivel secundario superaba los 17 años. Los niveles de sobre edad en el nivel primario eran más elevadas en el ámbito rural que en el urbano, en tanto que los del nivel secundario, no mostraban diferencias significativas. La diferencia se hacía más notoria por sexo, donde los varones tenían mayores niveles de sobre edad que las mujeres.

Gráfico 3.4. Argentina. Tasas de Sobre edad por niveles y ámbitos geográficos. 1991



Fuente: Elaboración propia con datos Censo de Población 1991

- En cuanto a la deserción, si bien había una breve pérdida de alumnos en las edades que correspondían a la educación primaria (6 a 12 años) el problema se agudizaba significativamente a partir de los 12 años, especialmente en los sectores rurales. Entre estos últimos, ya a los 15 años de edad la mitad de los jóvenes había dejado la escuela.

El problema del desequilibrio en el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades se agudizaba al asociarla con la reorientación del perfil laboral provocado por las transformaciones en los esquemas productivos. Las empresas con mejores posibilidades de ofrecer beneficios a sus empleados elegían perfiles diferenciales con mayor capital educativo generando mayor inequidad entre la población asalariada,

<sup>212</sup> Población que asiste al nivel primario con dos años o más de edad cronológica mayor a la teórica para el grado correspondiente, sobre la población total que asiste

siendo los universitarios con estudios completos quienes menos probabilidades tenían de caer en situaciones de precariedad laboral. Se conformaron dos perfiles laborales distintivos relacionados con las trayectorias educativas: por una parte, trabajadores jóvenes de mayor capital educativo en su mayoría no sindicalizados; y por otra parte, trabajadores de diferentes edades y nivel de instrucción en puestos de baja calificación sometidos a las reglas del empleo irregular e inestable.

Por otro lado, desde la década del 70, el sistema educativo argentino había comenzado a experimentar un proceso de descentralización de la gestión desde el nivel nacional hacia las provincias, que entrando a los años 90 aún se encontraba incompleto y cuya aplicación variaba entre jurisdicciones. En 1978 se habían transferido las escuelas primarias que dependían del nivel federal a las provincias y a comienzos de la década de 1990 se produjo la transferencia de las escuelas secundarias. Esta segunda etapa de descentralización de funciones hacia los gobiernos provinciales se encuadró ya en el marco de los programas de ajuste neoliberal que no sólo abarcó la educación sino también al resto de los servicios públicos. Las principales dificultades que experimentó el ámbito educativo en este proceso, se derivaron de la falta de experiencia y personal calificado en la estructura institucional de los gobiernos provinciales, lo que generó una enorme heterogeneidad de situaciones.

El Ministerio de Educación de la Nación quedó sin instituciones educativas a su cargo, siendo su función específica la formulación de políticas de compensación y de mejoramiento de la calidad educativa. Para las administraciones provinciales el proceso de descentralización coincidirá con la puesta en marcha de la Ley Federal de Educación n° 24.195 de 1993 que reformó sustancialmente el sistema educativo, agregando niveles, actores y funciones que multiplicaron aún más la amplitud de situaciones regionales. Coincidió además con un escenario fiscal muy crítico, en el que el 95% de los recursos provinciales destinados a educación eran utilizados para el pago de salarios (Banco Mundial, 2005).

La educación rural resultó particularmente afectada por este nuevo esquema de funcionamiento debido a que las provincias más pobres, con menor capacidad de gestión, eran aquellas que presentaban una mayor presencia de población rural (OLEA, 2010).

### **3.3.2. Reforma educativa neoliberal: la Ley Federal de Educación (LFE) de 1993**

La Ley 24.195, Ley Federal de Educación, de abril de 1993, reformó la estructura y oferta educativa procurando adaptarla a las exigencias comunicativas, sociales y laborales del mundo globalizado. Era urgente superar el quiebre social producido por las políticas económicas neoliberales dotando a toda la ciudadanía con idéntico bagaje educativo para facilitar el ingreso y permanencia en el renovado mercado laboral. La reforma buscó además universalizar la matrícula y extender el derecho a la educación fortaleciendo el fundamento democrático de la sociedad. Fue también fruto del discurso de instituciones como el Banco Mundial de incorporar el capital humano a las propuestas de crecimiento y desarrollo.

A partir de la sanción de esta ley quedaron configurados los principales ejes de la reforma educativa argentina, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Reforma de la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad. La nueva legislación reemplazó el tradicional esquema institucional de la escuela primaria de siete años y la secundaria de cinco, por un ciclo de educación inicial de tres años (3 a 5 años de edad), otro de educación general básica de nueve años y el nivel polimodal de tres años. Al mismo tiempo extendió la obligatoriedad al tercer año del nivel inicial (5 años de edad) y al octavo y noveno año de la Educación General Básica (15 años de edad).
- El sistema educativo argentino comprendió así una propuesta de Educación Formal, conformada por dos estructuras: la Educación Común que abarcaba los niveles Inicial, Educación General Básica (EGB), Polimodal y Superior no Universitario; y los Regímenes Especiales que comprendía a los de Educación Especial, de Adultos Artística y Otros Servicios. Por otro lado, una propuesta de Educación no Formal que abarcó la Alfabetización de Adultos, Educación Artística, Estimulación Temprana, Formación Profesional, Jardín Maternal y Talleres de Educación Especial.
- Renovación de los contenidos curriculares. La redefinición del saber escolar se concretó a través de los nuevos Contenidos Básicos Comunes (CBC) para todos los niveles de la Educación General Básica y la Formación Docente.

Fueron el producto de un proceso de concertación y sirvieron de base para que cada provincia elaborara sus propios diseños curriculares adaptados. La actualización de los contenidos de los programas escolares fue acompañada por una propuesta masiva de capacitación y perfeccionamiento docente ejecutada a través de la Red Federal de Formación Docente Continua, con fondos del Estado Nacional entre 1994 y 1999.

- La institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la Educación. El primer Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (ONE) se llevó a cabo en 1994 con pruebas de lengua y matemáticas.
- Aumento de la Inversión oficial en el sistema educativo. La Ley Federal de Educación dispuso que la inversión pública consolidada total en educación (base 1992 6.120.196.000 pesos), fuera duplicada gradualmente a razón del 20% anual a partir de 1993. El Pacto Federal Educativo (1994) convertido posteriormente en la Ley 24.856 del Congreso Nacional fue el instrumento definir responsabilidades de financiamiento para la implementación de la reforma educativa entre el Estado nacional y las provincias.  
El Pacto Federal estableció las metas a alcanzar hasta el año 2000, destacándose la erradicación de escuelas rancho<sup>213</sup>, generalización de la capacitación docente, universalización de la cobertura a los 5 años de edad y en la franja de los 6 a los 14 años, disminución del 50% en los índices de repitencia y analfabetismo absoluto.
- Implementación de políticas compensatorias. Desde 1993 el Ministerio de Educación de la Nación implementó un conjunto de políticas destinadas a compensar diferencias socio-económicas que se registraban tanto entre distintas regiones del país como al interior de cada una de ellas. Las acciones derivadas fueron englobadas en el denominado Plan Social Educativo (1993 - 1999) (PSE), primera política compensatoria nacional.

---

<sup>213</sup> En Argentina se nombra como *rancho* a las viviendas de paredes de barro o adobe y techo de paja.

El P.S.E se presentó como una política compensatoria destinada a la población pobre, recortando de la totalidad del sistema educativo argentino una cantidad de escuelas a las beneficiará por la vulnerabilidad social que presenta su alumnado y comunidad. Tuvo como objetivos fundamentales lograr mejores aprendizajes conceptuales, actitudinales y procedimentales en los educandos de las poblaciones con mayores necesidades, favorecer el ingreso, permanencia y continuidad de estos alumnos en la escuela y apoyar procesos institucionales para permitir la generación de propuestas adecuadas a cada comunidad. Comprendió acciones tales como la provisión de libros para los alumnos de primer año de la EGB, bibliotecas institucionales, subsidios para la implementación de proyectos institucionales para EGB 1 y 2, ayudas para escuelas vinculadas en redes locales y escuelas rurales más desfavorecidas<sup>214</sup>. Por último, estuvo también presente en el diseño del Plan el desafío de proveer una mejor articulación desde la escuela al mercado de trabajo, objetivo explicitado especialmente en el proyecto “El trabajo va a la escuela”.

El universo de escuelas al que el PSE abarcó no fue todo el Sistema Educativo Argentino. Fue cambiando a lo largo de los años principalmente en los de Infraestructura escolar, pero también en cuanto a la provisión de materiales didácticos. Así, por ejemplo, en 1998 fueron incorporadas a su Programa “Mejor Educación para todos”, el 48% de las escuelas del país, siendo involucrados el 35% de los alumnos de la educación pública. Escuelas y población beneficiadas eran identificadas como aquellas con mayores índices de necesidades insatisfechas básicas. Las escuelas priorizadas fueron las primarias (o Educación General Básica, según la Ley Federal de Educación), de las cuales, el 57,31 % del total estaban involucradas en el P.S.E., seguida por un 41,06% de las escuelas de educación inicial del país (BARREYRO, 2001).

Cuando se analizan los logros del PSE se enfatiza, en primer lugar, en su amplia cobertura. Cerca de la mitad de los establecimientos educativos se

---

<sup>214</sup> Tedesco y Tenti Fanfani (2001) analizan críticamente la distribución de aportes efectuada porque su carácter discrecional la hizo depender de la disponibilidad de recursos y de la voluntad política de orientarlo hacia fines de reducción de desigualdades. Por otra parte, por su impacto directo e inmediato sobre las poblaciones beneficiarias, con este tipo de intervenciones se corre el riesgo de sean relacionadas con intereses de legitimación política.

vieron favorecidos por sus acciones, a los que asisten una cuarta parte de los alumnos del país. En segundo lugar, se reconoce una visible mejora en la calidad de la oferta, en términos de infraestructura y equipamiento de las escuelas. Sumado a la mayor disponibilidad de materiales didácticos, tuvo un impacto positivo en las condiciones materiales de trabajo en las aulas. En tercer lugar, se destaca el fuerte impacto en la retención de los alumnos, lo cual se traduce en una ampliación significativa de la matrícula, y en una mejora en las tasas de promoción en los 8° y 9° grados.

En la puesta en marcha de la reforma educativa fue notorio un doble proceso: por un lado, la centralización en el diseño de las propuestas desde las instancias del gobierno nacional, y por otro, la desconcentración en la ejecución de esas propuestas que debía realizarse en el marco de las jurisdicciones provinciales (y dentro de una serie de variables propias de cada región). En este sentido, jugaron un papel significativo no sólo las diferencias en cuanto a la situación financiera y la capacidad de gestión de los aparatos estatales provinciales sino también el entramado de los actores políticos y sociales para la construcción del consenso necesario para la implementación. Los ministerios provinciales, los sindicatos docentes, la misma sociedad civil tuvieron distinta injerencia dada por la coyuntura propia de cada provincia. Cuestionada la eficacia y eficiencia de las administraciones provinciales se temió que esto impactara en la calidad educativa. La aplicación del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) pretendió superar los desequilibrios provinciales (regionales) en materia de gerenciamiento educativo<sup>215</sup>.

La descentralización de las escuelas significó una reducción del gasto en el nivel nacional mientras que en las provincias este creció desde el 62% al 93.9% constituyendo el principal destino de las erogaciones provinciales en dicha función. Así, la principal fuente de financiamiento en educación, ciencia y técnica correspondió a las provincias y el resto se distribuyó entre el Tesoro nacional y municipal en menor medida. No obstante, el Estado Nacional a través de los organismos internacionales (BID y BIRF) se encargó del financiamiento de programas de reformas e inversiones en la educación primaria y el

---

<sup>215</sup> En 1997 inicia sus acciones en las provincias de Catamarca, Chaco, Jujuy, Salta, San Juan, Tucumán, Entre Ríos, Formosa, San Luis, Chubut. Entre 1998 y 1999 se incorporaron Córdoba, Santa Fe y Río Negro. Las últimas en adherir al Programa han sido Ciudad de Buenos Aires, Corrientes, Santa Cruz, La Rioja, La Pampa, Mendoza y Tierra del Fuego.

mejoramiento de la educación secundaria y de la enseñanza superior, procurando la mejora de las condiciones de la educación en general.

### **3.3.3. La articulación educación - trabajo**

Siendo uno de los objetivos del ciclo polimodal procurar formar voluntades comprometidas con el bien común, impelidas a constituirse en agente de cambio positivo en su medio social y natural, se planteó la necesidad de desarrollar habilidades instrumentales. Para ello se incorporó el trabajo como elemento pedagógico que acreditara para el acceso a los sectores de producción y, en este sentido, se estructuró su oferta académica. En la fundamentación del nivel el Ministerio de Educación argumentaba que la relación entre educación y el mundo laboral ha sido siempre compleja a pesar de ser considerada como uno de los ámbitos privilegiados para la construcción de una sociedad más justa e inclusiva. En el proceso global esa vinculación educación - trabajo requería una constante revisión dados los cambios introducidos en el mercado laboral y productivo que exigían de nuevas calificaciones y de actualización permanente por parte de los trabajadores.

Desde la formación para el trabajo se tendía además al cumplimiento de un derecho social básico en un doble sentido: el derecho a la educación y el derecho al trabajo; y a través de él acercarse al ejercicio de una ciudadanía plena.

La escuela media-polimodal argentina concretó esta relación al insertar como una oferta de carácter opcional los Trayectos Técnicos Profesionales (TTP). Constituyeron ofertas formativas de técnicos/as en áreas ocupacionales específicas cuya complejidad requiere el dominio de competencias profesionales que sólo es posible desarrollar a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación. Por ello, retomaban y profundizaban la educación tecnológica de base difundida por la EGB y luego consolidada en el polimodal, y a partir de este soporte se diseñaron sus ofertas, a fin de no perder la base de polivalencia, capacidad de aprendizaje y reconversión permanente exigida en el mundo del trabajo.

Los TTP proponían desarrollar competencias profesionales que aseguraran un desempeño polivalente dentro de áreas ocupacionales, También competencias de una complejidad mayor a la de una cultura tecnológica de base, relacionadas con una educación tecnológica específica de carácter profesional. Ello suponía una formación de duración prolongada, que debería complementarse con otras alternativas educativas para

permitir ulteriores niveles de evolución, especificación, reorientación y, eventualmente, reconversión de la profesionalidad inicial. Fueron algunas de las ofertas de TTP las orientaciones en aeronáutica, automotores, construcciones, electrónica, industrias de procesos, informática, producción agropecuaria, salud y ambiente.

Diferentes fueron las ofertas de Formación Profesional (FP) que se proponían desarrollar aquellas competencias requeridas para desempeñarse en ocupaciones determinadas y/o como componente de políticas activas de empleo. Respecto a la evolución esta modalidad fue incorporada en el sistema educativo argentino a mediados de la década del 60 en coincidencia con la propuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de responsabilizar a los estados de reforzar la formación para el trabajo. El Consejo Nacional de Educación Técnica (CO.NE.T) fue el organismo encargado de su difusión. Las primeras especialidades ofrecidas en los centros de capacitación del CO.NE.T a escala del país fueron de oficios universales y simples: carpintería de obra, herramientas, albañil, mecánico agrario y mecánico diesel, electricista de obra, dibujante, soldador y plomero. Desde 1984 los cursos de formación profesional pasan a depender de la Dirección de Adultos del Ministerio de Educación de la Nación. Desde 1987 la Dirección pasa a denominarse de Formación Profesional y Extensión Educativa. Para entonces, el mayor dinamismo económico y social orientó la oferta educativa hacia las actividades comerciales, los servicios y la rama agropecuaria.

Desde la reforma del sistema educativo con la Ley Federal (1993), la oferta de la formación profesional buscó satisfacer demandas de los grupos marginales tanto urbanos como rurales, acentuando el aspecto social de la formación. Su eje estructurante fue la persona, definida como centro del proceso formativo antes que el puesto de trabajo, por lo que tendió a desarrollar todas sus capacidades y no sólo sus aptitudes profesionales.

Centró su atención en la formación profesional del conjunto de población más afectada por la crisis laboral y económica que vivía el país: jóvenes mayores de 18 años que habiendo abandonado estudios necesitaban incorporarse al mundo del trabajo y eran excluidos por su falta de capacitación, y adultos de entre 45 y 50 años y más sin estudios concluidos, en idénticas condiciones laborales. Es de destacar, sin embargo, que a pesar de los objetivos planteados, las propuestas desarrolladas crecieron sin poder dejar de lado un dualismo tensionante entre preparación rápida, puntual y operativa, y una formación más completa e integral<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> Véase por ejemplo GALLART (2006): *Antiguos y nuevos desafíos de la formación profesional*.

### 3.3.4. El protagonismo de la escuela en la ruralidad argentina

Históricamente, en el ámbito rural la escuela aglutinó la vida de la comunidad. Dependiendo del espacio geográfico fue el pilar alrededor del cual se fue conformando un poblado, el lugar donde recibir la visita médica, el salón de reuniones varias, centro de festejos y organización de la vida social. No se puede negar, pues, su protagonismo.

La integración de las familias en su escuela ha sido fundamental para que padres y alumnos compartan un proyecto institucional capaz de transformar a la institución en el faro o motor de la comunidad. Esa identificación con la propuesta educativa es necesaria y antecede a la valoración social de la educación como el principal instrumento que una sociedad tiene para elevar su capital humano y promover el bienestar. Y es que la óptima acumulación de los recursos educativos en una generación define una firme plataforma de partida para su acumulación en la siguiente y análogamente, las diferencias de acumulación anticipan las desigualdades en la siguiente generación.

Fig. 3.1 Argentina. “La escolita rural” de Berni<sup>217</sup>



Fuente: Galería de pintores argentinos en [www.arte.epson.com.ar](http://www.arte.epson.com.ar)

<sup>217</sup> Pintor argentino (1905-1981). Sus primeros cuadros respondieron al impresionismo y al paisajismo, iniciándose luego en el surrealismo pero desde un estilo propio. Para la década del 30 comenzó a inclinarse a un realismo social, afirmaba que *todo artista estaba obligado a vivir con los ojos abiertos* y desde entonces un fuerte contenido social caracterizó a su obra. En su galería de personajes se destacan *Juanito Laguna* y *Ramona Montiel*, representantes de los sectores más bajos y olvidados. Su obra estuvo influenciada por los acontecimientos históricos que vivió a lo largo de su vida.

La educación en la ruralidad argentina requiere de una atención especial en sus objetivos, destinatarios, medios e instrumentos en virtud a las características regulares que se observan a lo largo del país.

Tradicionalmente la escuela rural desempeña una multiplicidad de funciones y más allá de las notas identitarias regionales que pueda contener. Se caracteriza por:

- Dar respuesta a las necesidades educativas de poblaciones aisladas, considerando el contexto particular de cada comunidad para promover el enriquecimiento del capital cultural que portan los alumnos.
- Ser lugar de referencia para las comunidades a las que pertenecen, siendo en muchos casos la única institución oficial de la zona.

Fig.3.2. Argentina. Escuela rural 309. Provincia de Jujuy



Fuente: Asociación Civil de Padrinos de Alumnos y Escuelas Rurales

Fig. 3.3. Argentina. Escuela rural en la provincia de Formosa



Fuente: Secretaria Educación en Formosa, en: [www.formosa.gov.ar](http://www.formosa.gov.ar)

- La escuela rural presenta modelos organizacionales propios. Cuando la matrícula es escasa, se agrupa a los alumnos de diferentes años de escolaridad en plurigrados quedando constituidas unidades educativas uni, bi o tridocentes. La potencialidad pedagógica que ofrece el plurigrado coexiste con la complejidad para plantear situaciones de enseñanza en las que se dote de sentido a distintas formas de agrupamiento de los alumnos.
- Sus docentes generalmente deben afrontar en soledad la toma de decisiones que su tarea requiere y no es habitual que tengan la oportunidad de participar en instancias de encuentro con otros docentes. Por otra parte, son escasas las alternativas que contemplan específicamente a la ruralidad en la formación docente inicial, en las instancias de capacitación posteriores y en las iniciativas de desarrollo curricular.

Fig. 3.4 Argentina. Escuela rural en la provincia de Jujuy.  
Proyecto de energías renovables en mercados rurales (PERMER)



Fuente: Escuelas rurales en Argentina en [www.escuelaruralarg.blogspot.com](http://www.escuelaruralarg.blogspot.com)

- Los alumnos ingresen tardíamente a la escuela, entre otros causales por la escasa oferta educativa para el nivel Inicial, por las condiciones de vida particulares de las familias y por las grandes distancias a recorrer para llegar a la escuela.
- Ausencias temporales de los alumnos en diferentes momentos del año por razones climáticas, por incorporación a trabajos temporarios junto a sus familias o por tener que cuidar a sus hermanos menores en ausencia de sus padres.
- Presencia de alumnos de las comunidades aborígenes para los cuales existen escasas instancias de adaptación curricular y capacitación docente específica.

Fig.3.5 Argentina. Alumnos escuela rural de Jujuy  
Programa mejoramiento escuela rural (PROMER)



Fuente: Escuelas rurales en [www.escuelaruralarg.blogspot.com](http://www.escuelaruralarg.blogspot.com)

- Limitadas posibilidades de acceso y permanencia femenina en la escuela dadas las estructuras culturales extremadamente conservadoras de la ruralidad, la maternidad temprana y la pobreza de los hogares. Grave situación si se considera que

*“... los datos disponibles muestran...que a mayores niveles de instrucción femeninos se presentan cambios socioculturales, económicos y demográficos fundamentales entre los estratos más pobres de la sociedad: retraso en la edad de la primera unión y del inicio de la vida reproductiva, mayores índices de escolarización en las siguientes generaciones, mejores niveles de nutrición y desarrollo de la salud, mayores niveles de ingresos, etcétera...” (BONFIL, 2001, 542).*

### **3.3.5. Atención a la escuela en ruralidad desde la Ley Federal de Educación de 1993**

En la ruralidad la extensión de la oferta educativa de la escuela primaria, incorporando el 8º y 9º año de la EGB, significó una ampliación efectiva de las oportunidades de escolarización y aprendizaje para adolescentes, históricamente relegados para el acceso a la enseñanza media.

La nueva estructura organizativa no hizo diferencias para ámbitos rurales y urbanos. Las escuelas rurales dependieron de cada gobierno provincial y la cobertura de sus gastos corrientes fue sostenida por fondos que administraron las jurisdicciones. La diversidad se remitió a aspectos tales como determinación de calendarios en función de las disparidades climáticas, diferencias salariales docentes por zonas muy alejadas o de difícil acceso y la conformación de plurigrados por escasa matrícula.

Siguiendo el criterio del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) se consideraron rurales los establecimientos y/o anexos que se ubicaban en localidades de hasta 2.000 habitantes. No existiendo ni Modalidad ni Dirección que atendiera a la escuela en rural, quedando ésta encuadrada dentro de los respectivos niveles de la Educación Común. En este sentido, la información pertinente no fue desglosada entre escuelas urbanas y rurales.

En 1996 desde el Programa Social Educativo (PSE) comenzó a ejecutarse el Proyecto “Fortalecimiento de la Educación Rural” o “Proyecto 7” que contempló el desarrollo curricular de la EGB 3 a través de materiales especialmente elaborados para que los maestros rurales pudieran llevar a cabo la propuesta pedagógica con la ayuda de docentes itinerantes especialistas, en las mismas instituciones educativas de EGB 1 y 2.

También desde el PSE se abordó el tema de ayudas económicas a estudiantes. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles otorgó becas a alumnos de EGB 3 de más de 1.600 escuelas rurales entre 1994 y 1999 en todo el país. El Programa, que incluyó una amplia gama de becas, parte de reconocer como una de las múltiples dimensiones que llevan al fracaso escolar es el factor socioeconómico. De allí que estas intervenciones son concebidas como apoyo que estimula a los estudiantes de los hogares más pobres. Las becas actúan donde la escuela encuentra sus límites objetivos para lograr aprendizajes de calidad de los alumnos, atenuando los obstáculos que se derivan de esa condición social desventajosa. El desafío que se proponen iniciar es un proceso de igualación hacia arriba, reduciendo la brecha que los separa de aquellos que provienen de sectores

sociales mejor posicionados, e igualando así las condiciones en el punto de partida. El espectro de recursos que se proponen transferir es amplio: alimentarios, psicológicos, actitudinales, culturales, lingüísticos, etc..

El programa de becas mostró una evolución en sus objetivos. En su primera etapa procuró con las ayudas dadas poner en marcha una nueva dinámica de funcionamiento en las instituciones que posibilitara la superación de desigualdades sociales, económicas y culturales de sus integrantes, inaceptables en un contexto democrático. Podemos marcar una segunda etapa cuando el programa incorpora como objetivo pensar y resolver las dificultades de enseñar de cada comunidad en particular.

Las evaluaciones de sus resultados dan cuenta de un crecimiento global de la cobertura y una mejora en la retención de los estudiantes en el sistema educativo, al mismo tiempo que implican un descenso de la presión sobre la demanda de empleo de los jóvenes. Se considera, sin embargo, que alcanzó niveles limitados de cobertura.

Una mención especial merece el Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) financiado por el Banco Mundial y orientado a mejorar la cobertura y calidad de la educación rural en todo el país, con especial atención a las zonas del Noroeste y Noeste. Se inició en el año 2006 (continúa en vigencia al 2013) y tuvo como antecedentes a los Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (EMER) y Programa de Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica Agropecuaria (EMETA) de los años 80. Figuran entre los objetivos del PROMER mejorar la cobertura, eficiencia y calidad del sistema de educación, mejorar la gobernanza del sistema educativo a través del fortalecimiento y mejoramiento de sus capacidades normativas, de planificación, de acceso y procesamiento de información, de monitoreo y evaluación del desempeño de los niveles nacional y provinciales.

Se fijó un período de cinco años (2006 / 2011) para lograr los siguientes objetivos: aumentar la matrícula del último año de nivel preescolar en las zonas rurales:

- ✓ incrementar del 73% al 85% el porcentaje de alumnos rurales que, habiendo completado el 7º año, logran matricularse en el 8º
  
- ✓ mejorar la tasa de promoción en la EGB1 de las áreas rurales desde un 76% (2002) a un 85% (2010)
  
- ✓ reducir la sobre edad de dos ó más años existente en la matrícula de la EGB2 rural de un 24% (2002) a un 12% (2010)

- ✓ mejorar el desempeño de los alumnos de 3º y 6º años de las EGB rurales en los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)
- ✓ fortalecer las capacidades de los funcionarios responsables de las áreas de educación provinciales

### **3.3.6. Ofertas de Formación Agropecuaria**

En 1993, al iniciarse el proceso de transformación educativa, la formación agropecuaria en Argentina presentaba una multiplicidad organizativa y variados planes de estudios y titulaciones. La heterogénea situación se originaba en los años 60 cuando las escuelas agropecuarias de gestión pública y privada, con vistas a articular cada vez más conocimientos teóricos y prácticos, venían experimentando reformas en su estructura y oferta.

En relación a las escuelas públicas con orientación agropecuaria, en ese proceso de transformación son de destacar diferentes etapas. Entre ellas:

- En 1960, el Decreto n° 4.278 había establecido un ciclo de cinco años en el que los estudiantes recibían una formación en temas vinculados a la producción agropecuaria. Al finalizar ese período, se les entregaba el título de bachiller, que los habilitaba para continuar estudios universitarios.
- En 1966 se puso en marcha el Plan Nacional de Estudios Agropecuarios. Contó con dos modalidades: un ciclo básico de tres años que otorgaba el título de "Experto Agropecuario" y un período de seis años con el que se obtenía el título de "Agrónomo General Nacional" (Técnico de Nivel Medio). El segundo título habilitaba para el desempeño docente, para participar en la administración de empresas agropecuarias, en actividades de divulgación técnica, extensión y desarrollo agropecuario. También preparaba para desempeñar tareas de control de calidad de productos agropecuarios, actividades de manejo y conservación de suelos y de los recursos naturales renovables, entre otras. Las provincias dentro del Plan fueron promoviendo modelos organizativos y diversos planes de estudio. Se crearon bachilleratos

agropecuarios, otros con orientación agrícola, tanto de gestión pública como de gestión privada. En todos los casos se trató de que las instituciones tuvieran espacios para que la enseñanza no fuera sólo teórica sino también práctica. Además, se buscó el apoyo comunitario para el desarrollo de esas experiencias, tanto para su creación como para el sostenimiento y la gestión de los establecimientos.

Por otra parte, atendiendo a la formación agropecuaria y a la capacitación laboral en ruralidad, en el marco de la enseñanza de gestión privada, se multiplicaron los Centros de Formación Rural que ofrecieron educación secundaria y el cursado de tecnicaturas<sup>218</sup> con posterior habilitación para continuar estudios superiores.

Las primeras propuestas se originaron en los años 50, por ejemplo la de la Fundación Marzano (1958) que en la actualidad cuenta con ocho centros en distintas provincias argentinas, dedicadas a brindar educación secundaria con orientación agrotécnica en la ruralidad.

Merecen destacarse también los Centros Educativos para la Producción Total (CEPTs), una propuesta particular de educación agropecuaria que comenzó a desarrollarse en la ruralidad bonaerense específicamente desde 1989. Son instituciones educativas dedicadas a la promoción social y a la generación de alternativas de desarrollo para comunidades rurales de la provincia de Buenos Aires

Estos centros fueron naciendo como una alternativa para fortalecer el arraigo de la población local, sobre todo para evitar la emigración de los jóvenes que sentían que sus necesidades educativas y laborales no eran satisfechas en ese entorno, y para promover las particularidades productivas de la zona. La asociación civil "Asociación Centro Educativo para la Producción Total", con asiento en la provincia de Buenos Aires, tiene reconocimiento jurídico provincial y es la que lleva adelante la promoción, formación y sostenimiento del CEPT.

Los CEPTs favorecen una educación para la vida y el trabajo, en la cual los estudiantes interactúan constantemente entre el medio rural y la escuela, existiendo una activa participación de los padres de familia y de la comunidad toda. Los conocimientos y habilidades adquiridas en la escuela son trasladados concretamente a las tareas que los

---

<sup>218</sup> Grado universitario orientado específicamente hacia el área técnica, se obtiene tras realizar determinados estudios de menor duración que la licenciatura (3 años de estudios comúnmente). Es un título también otorgado por instituciones terciarias no universitarias que puede ser completado con estudios universitarios para validarse como licenciatura.

alumnos desempeñan en el hogar. Esto es posible porque los CEPTs aplican la pedagogía de la alternancia, es decir, los jóvenes permanecen una semana en el centro y dos semanas con sus familias o en el lugar de pasantía, continuando esta alternancia durante los tres primeros años de formación (ciclo básico). Durante el ciclo superior, la alternancia puede variar en dos semanas en los CEPTs y dos con su familia. Así, los estudiantes deben realizar en el hogar actividades especialmente diseñadas para mejorar la producción, el ambiente y lograr el bienestar de sus familias. La formación de los jóvenes tiende a lograr que se capaciten para trabajar eficientemente en el negocio familiar o para que generen su propio empleo con adecuados índices de productividad.

También merecen mención los Centros de Educación Agraria (CEA), instituciones abiertas a la comunidad, destinadas a brindar formación profesional inicial y capacitación laboral que aporten a la educación permanente. Buscan estimular la acción comunitaria y las vinculaciones entre los distintos actores del sector productivo de su zona de influencia, propiciando la participación y el trabajo en equipo.

Los interesados en participar de los cursos tienen que contar con 16 años de edad. Finalizados los estudios se entrega un certificado de capacitación laboral en la especialidad correspondiente. Cuentan con Asociaciones Cooperadoras que son el vínculo transmisor de las necesidades y actividades desarrolladas en los centros ante la comunidad. También trabajan en la captación de fondos para posibilitar el logro de los objetivos institucionales y comunitarios. El equipo docente realiza un diagnóstico de las características de la zona, de las necesidades productivas y laborales locales y/o regionales y, a partir de allí, determina cuáles serán los cursos que ofrecerá la institución, de manera tal que la oferta educativa tenga una mirada y organización territorial en los procesos de gestión

Surgieron además las Escuelas de la Familia Agrícola que procuran adaptar sus planes de estudio a las particularidades y necesidades del contexto en el que se desarrollaron. Incluyen una modalidad en la que alternan un tiempo de permanencia en la escuela y otro tiempo en el hogar, incorporando no sólo saberes teóricos impartidos por un especialista sino también los conocimientos de los padres, la experiencia empírica y una capacitación laboral. Se intenta por esta vía que los jóvenes no abandonen su hábitat y que los padres no pierdan fuerza de trabajo al enviar a sus hijos a la escuela.

Estas diferentes instituciones están relacionadas con la FEDIAP<sup>219</sup>, Asociación Civil sin fines de lucro y voluntaria de Escuelas, Bachilleres e Institutos Agro técnicos, Centros de Formación Rural, Escuelas de la Familia Agrícola e Institutos Superiores, que viene trabajando desde 1974 y cuya finalidad principal es el perfeccionamiento de las comunidades institucionales que brindan educación en y para el medio rural de Argentina. Forma parte del Consejo Nacional de Educación Trabajo y Producción del Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación de la Nación, integra también la REDACET (Red Argentina de Cooperación para la Educación Tecnológica y la Formación Profesional).

### **3.3.7. Propuestas de capacitación laboral**

A partir de la reforma del sistema educativo en 1993, fortalecida como política estatal la formación para el trabajo, las ofertas de formación profesional y capacitación se multiplicaron, no sólo desde la escuela pública sino también desde una multitud de instituciones que trabajaron coordinadamente con la propuesta estatal, y a través de los programas de desarrollo rural que incluyeron en diversos grados la capacitación tanto en nuevas tecnologías como en modos de producción y comercialización.

Las acciones se multiplicaron cuando la Encuesta de Desarrollo Social, instrumentada por el Ministerio de Desarrollo Social argentino, en 1997, describió a la población económicamente activa (PEA) con un bajo nivel educativo: un 37% se componía de individuos que o nunca asistieron o tenían primaria incompleta, un 22,1% no había completado el nivel medio contra un 15% que sí, y 24,2% que accedió a estudios superiores, completos e incompletos.

Al relacionar tasas desocupación y nivel educativo, comprobaba la Encuesta que los ciudadanos con menor educación tenían mayores dificultades para acceder a un puesto de trabajo. Además, era el grupo que concentraba tasas de desocupación más altas que el promedio; en segundo lugar, se encontraban quienes no habían completado el nivel secundario. Esta relación afirmaba el efecto positivo de la obtención de un título sobre las posibilidades de empleo (RIQUELME, 2001).

---

<sup>219</sup> A 2010 se vinculaban a FEDIAP 140 escuelas y centros distribuidos entre las provincias de Tierra del Fuego, Neuquén, Chubut, Mendoza, San Juan, La Rioja, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco, Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y La Pampa.

Para 1999 el 30,4% de la PEA se había capacitado en el propio lugar de trabajo y sólo el 3,5% había recurrido a programas de empleo público, una cobertura muy reducida en términos poblacionales. Además, fueron seleccionados mayormente los cursos de corta duración (de hasta cuatro meses) especialmente por los ocupados de mediano nivel educativo mientras que los desocupados en general y con bajo nivel educativo en particular eligieron opciones de mayor duración, aunque fue el grupo menos presente, paradójicamente. Autores como Riquelme (2001) afirman que en ese comportamiento se ha podido comprobar el principio de avance acumulativo: los que más educación tienen más educación demandan o consumen.

Las propuestas de educación no formal en muy poca proporción tuvieron eco en los contextos rurales, ya sea por desconocimiento de la oferta, por los costes económicos, por las dificultades en el traslado o los requerimientos del trabajo agrícola que limitaban la disponibilidad horaria. También fue una limitación en su acceso, en muchos casos, los requisitos de escolaridad para ser beneficiario. Esta característica dejó al margen de ellas precisamente a los sectores poblacionales que más urgencia tenían para completar sus estudios obligatorios.

En la mayoría de las propuestas desarrolladas, además, quedaron sin atender las concretas demandas de la población joven y adulta, resumidas en el interés por completar estudios primarios y secundarios a la par de participar en alternativas educativas no formales e informales de mayor significación, elaboración y cobertura.

En los espacios rurales la problemática se agravaba. Dado que el habitante de entornos rurales conoce su medio, en sus formas, posibilidades y limitaciones, no necesita de la escuela para recibir esa información. Sí precisa de ella para lo que el contexto no transmite, para acceder a instrumentos intelectuales que le permitieran evaluar cómo intervenir en su ámbito. Ello, sin embargo, no debe significar que el único medio en el que tiene que intervenir es el lugar en el que le tocó existir. Pero en este sentido, escasamente se habían delineado y orientado las ofertas educativas formales y no formales aplicadas en el medio rural (FRIGERIO, 2006).

### **3.3.8. Valoraciones de la reforma educativa**

La transformación educativa se operó en un contexto económico social más bien adverso, que conspiró contra el éxito de muchas innovaciones, en especial en el ámbito práctico-institucional; un contexto de recesión económica, expansión de la pobreza y el

desempleo. Paralelamente los sindicatos docentes a nivel nacional ejercieron una oposición sistemática en contra de la aplicación de la Ley Federal de Educación (1993), postura acompañada por referentes académicos de las Ciencias de la Educación<sup>220</sup>.

Esta realidad influyó notoriamente en el avance y legitimación de la reforma educativa. El deterioro de las condiciones materiales de vida de las familias afectó su capacidad para contribuir al desarrollo del aprendizaje de los niños y jóvenes, los docentes tuvieron que enfrentar, por un lado, complejas situaciones pedagógicas derivadas de la realidad social de sus alumnos, y por otro lado, el peso de la crisis económica sobre ellos mismos. Mientras tanto, el Plan Social Educativo implicó un esfuerzo financiero de considerable magnitud para el estado.

Los fondos del Plan Social Educativo (la mayor parte de los recursos financieros estatales) fueron asignados a provincias y establecimientos que presentaban las situaciones sociales más críticas en términos de satisfacción de necesidades básicas. Estuvieron dirigidos a mejorar las condiciones materiales de infraestructura y equipamiento escolar, a implementar becas para que los alumnos finalizaran del tercer ciclo de la EGB y completaran el nivel Polimodal, para ayudas económicas a las familias que aseguraran la escolarización de los adolescentes.

Los recursos asignados por el Pacto Federal Educativo (menores en proporción de gasto estatal invertido) estuvieron dirigidos a facilitar las condiciones materiales y técnicas para la implementación efectiva de la reforma educativa. Sobre todo solventaron proyectos institucionales de mejora de la calidad educativa y de desarrollo de materiales y estrategias pedagógicas adecuadas a grupos con necesidades especiales de aprendizajes (poblaciones rurales aisladas, grupos aborígenes, etc.)<sup>221</sup>. Beneficiaron más a aquellas provincias con mayores capacidades técnicas y administrativas para formular proyectos, tal cual los casos de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, por ejemplo, en la región Pampeana.

---

<sup>220</sup> Véase FELDFEBER M. (2000): "Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa de Menem", en Versiones n° 11. Secretaría de Extensión Universitaria (UBA) y Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires.

<sup>221</sup> Vale mencionar, sin embargo, el desarrollo de un modelo alternativo de profesores itinerantes, y la elaboración de materiales pedagógicos para los alumnos y para los maestros del Tercer Ciclo de la EGB en las áreas rurales aisladas, lo que implicó una ampliación efectiva de las oportunidades de aprendizaje para una población que tradicionalmente sólo podía acceder a los 7 años de escolaridad primaria.

Existen diferentes apreciaciones sobre los efectos de los programas de compensación implementados desde el Plan Social. Autores como Cosse y Montoya<sup>222</sup>, entre otros, afirman que no lograron modificar las situaciones y tendencias estructurales ya existentes. Así, por ejemplo, se ha señalado que si bien hubo un aumento sostenido de los años de escolaridad en todo el país, la dispersión entre los promedios de escolaridad tendió a aumentar; también aumentaron las distancias existentes en Tasas de escolarización, de promoción, de calidad educativa, entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Se cuestiona su carácter coyuntural y aleatorio, puesto que las ayudas dependieron de la disponibilidad de recursos y de la voluntad política, tendieron a deformarse creando lealtades políticas.

Se critica además que el predominio del impacto compensador diera protagonismo a la reforma estructural del sistema antes que profundizar los cambios en las prácticas, mentalidades, representaciones, conductas, procesos y productos del sistema educativo<sup>223</sup>.

Por otro lado, aunque la creación del Área de Educación Rural en el marco del Ministerio de Educación de la Nación en el año 2004 supuso la puesta en marcha de propuestas concretas para el mejoramiento de la escuela rural, a nivel de los gobiernos provinciales la atención a la educación rural presentó grandes disparidades relacionadas tanto con el nivel jerárquico de institucionalización (Ministerios, Direcciones, Secretarías y Subsecretarías de Educación) como de autonomía mayor o menor del sector de Educación Rural dentro de la cartera educativa (cuando efectivamente existía esta repartición).

Tampoco se realizaron diferenciaciones en cuanto a los contenidos curriculares que se impartía en escuelas urbanas o rurales, especialmente en EGB 1 y 2. La única diversidad que pudo observarse fue referente a calendarios escolares diferenciados en función de las posibilidades climáticas y estacionales, diferencias salariales docentes y la conformación de plurigrados para las instituciones con matrícula escasa (MECyT, 2004).

Por otro lado, algunas experiencias de adecuación curricular y adaptación a las necesidades de las comunidades rurales fueron las implementadas en el nivel de la EGB

---

<sup>222</sup> COSSE G. (2001): Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina, 1990 – 1999. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID. LLACH J. J., MONTOYA S. y ROLDÁN F. (1999); Educación para todos. Buenos Aires, IERAL.

<sup>223</sup> En la perspectiva del Capital Social, estaríamos afirmando que es más fácil cambiar estructuras que las competencias y actitudes básicas de los agentes que las integran, transformación para la cual requieren intervenciones específicas y sistemáticas de mediano y largo plazo de aplicación.

3, en el marco del Plan Social Educativo por medio del “Proyecto de Tercer Ciclo de la EGB rural”. El Plan tuvo además como objetivo aumentar la asistencia y cobertura del nivel en áreas rurales, a fin de concretar la obligatoriedad que por ley se le había asignado. La adaptación de contenidos se realizó teniendo en cuenta las realidades concretas de cada comunidad rural a través de los denominados “Proyectos de Calidad de Vida”. La articulación procuró integrar las dimensiones escolar y laboral, aunque todavía las temáticas predominantes fueron las vinculadas sólo con la producción agropecuaria.

## **Capítulo 4**

### **LA PROPUESTA NEOLIBERAL EN CRISIS. ¿LA CALIDAD DE VIDA TAMBIÉN? (ARGENTINA 2001 – 2003)**

## 4.1. Se cierra el ciclo neoliberal en Argentina

A comienzos del 2000, la estructura económica y social de las regiones geográficas de Argentina se había modificado de manera muy desigual, fruto de las nuevas condiciones productivas y de comercialización, de las medidas de reestructuración estatal y de las exigencias de la economía global sobre la nacional. La economía argentina para entonces se mostraba débil y estancada. Se desaceleró la producción, predominó el trabajo informal con su falta de seguridad social y bajos salarios, la proporción de hogares pobres aumentó sobre todo entre sectores periurbanos y rurales<sup>224</sup>.

En las elecciones de octubre de 1999, el partido de la Alianza conformada por el Radicalismo y parte del Peronismo disidente ganó las elecciones a la presidencia de la nación. Fernando De la Rúa asumió el poder ejecutivo nacional con aproximadamente el 48,5% de los votos apoyándose en propuestas de freno a la corrupción, mejor atención a temas de educación, seguridad y pobreza, y continuidad del tipo cambiario<sup>225</sup>.

Sin embargo, la resistencia de la crisis heredada se manifestó en el fracaso sucesivo de las propuestas económicas implementadas, incapaces de contener la emergencia económica y social<sup>226</sup>. Al retiro masivo de depósitos bancarios desde agosto de 2001, el gobierno nacional respondió decretando el congelamiento de los mismos al 1º de diciembre. La medida detuvo bruscamente gran parte de la actividad del sector privado. La renuncia del presidente De La Rúa el 21 de diciembre sumó la inestabilidad política a la crisis económica y social.

---

<sup>224</sup> Observatorio de políticas públicas, 2005. Sitio oficial [www.cag.jgm.gov.ar](http://www.cag.jgm.gov.ar)

<sup>225</sup> El tipo cambiario de moneda mantenía gran aceptación en todas las capas de la sociedad, pese a que cada vez resultaba más complicado mantenerlo, sobre todo por la creciente deuda que arrastraba el país.

<sup>226</sup> Entre fines de 1999 y 2001 se sucedieron el plan "Déficit cero" que previó un recorte general de gastos en la administración pública; y el plan "Mega canje" que reestructuró los compromisos de la deuda externa al agravarse la situación económica, alejarse las inversiones y producirse fuertes retiros de depósitos bancarios por desconfianza pública en el sistema financiero.

#### **4.1.1 Emergencia ocupacional, económica y educativa: la herencia de la etapa neoliberal**

El Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001 y, al año siguiente, los Censos Agropecuario<sup>227</sup> y Económico<sup>228</sup> se convirtieron en la radiografía más clara de la realidad argentina que poco había cambiado al terminar el siglo XX respecto de la situación de emergencia económica y vulnerabilidad social vivida desde fines de los 80 y que había pretendido superar el modelo neoliberal.

Las fuentes censales pusieron de manifiesto una sociedad con índices de calidad de vida muy comprometidos, particularmente en ámbitos rurales.

*“El mapa de la pobreza y la desigualdad evidencia la inequidad territorial, tanto en el crecimiento de la indigencia y su distribución diferencial, como en la explosión de la pobreza y la ampliación de la brecha de ingresos... la pobreza en la población de zonas rurales es mayor que la de las áreas urbanas... los mayores índices de pobreza en el ámbito rural están localizados en las zonas del NEA y NOA...”* resumía la Organización Internacional del Trabajo en su evaluación sobre la crisis argentina (OIT, 2007, 125).

Pero sobre todo, los resultados censales evidenciaron un fuerte contraste entre la franja norte del país, donde se concentraban las mayores carencias en relación a la calidad de vida, y el resto del país. En el centro del territorio nacional, la región Pampeana mantenía su tradicional dinamismo económico, productivo y social, presentaba, junto a la región Patagónica en el extremo sur, las mejores situaciones relativas.

#### **4.1.2. Radiografía social y económica de Argentina en el cambio de siglo**

Respecto a la evolución demográfica en la última década del siglo XX, el Censo de Población 2001 mostró una persistente disminución en el total de habitantes rurales a

---

<sup>227</sup> Los censos agropecuarios son realizados con periodicidad variable desde el año 1887. Entre sus principales objetivos figuran obtener datos cuantitativos y cualitativos sobre la estructura del sector agropecuario, actualizar el padrón de explotaciones agropecuarias con el fin de establecer un marco muestral maestro para el diseño de futuras encuestas del sistema de estadísticas continuas, identificar y cuantificar las formas de organización e integración de la producción agropecuaria nacional y regional, y producir información para la construcción de indicadores ambientales, de sustentabilidad de la producción agropecuaria y de los recursos naturales.

<sup>228</sup> Los censos económicos son relevamientos de todos los locales y empresas del país, con el propósito de obtener información sobre las principales características de las actividades productoras de bienes o de servicios –con o sin fines de lucro-. Su información sirve a estudios de carácter socio-económico, permite diagnosticar las características de la estructura productiva del país en un momento determinado, analizar las tendencias y planificar medidas que favorecen el desarrollo, realizar cálculos complejos sobre el Producto Bruto Interno a nivel nacional y provincial, sobre los cambios en el empleo en diferentes zonas del país, sobre la dimensión de los mercados, entre otros.

causa principalmente de migraciones en búsqueda de trabajo. Como podemos observar en el cuadro siguiente, a nivel población total entre 1991 y 2001 se había registrado una variación positiva del 11%. Sin embargo, diferenciando entre población urbana y rural<sup>229</sup>, era evidente una disminución de la rural y dentro de ella, de la población dispersa. Fundamentalmente disminuyó la población rural dispersa que residía en las explotaciones agropecuarias o en zonas de bosques y montes que habían sido deforestados para ampliar las áreas de cultivo extensivo.

Cuadro 4.1 Argentina. Variación de la Población. 1991 y 2001

Población urbana y rural	1991	2001
<b>Total</b>	<b>32.615.528</b>	<b>36.260.130</b>
Urbana	28.436.110	32.431.950
Rural	4.179.418	3.828.180
Agrupada	1.118.092	1.223.533
Dispersa	3.061.326	2.604.647

Fuente: Elaboración propia según Censo 2001

El avance de la frontera agrícola pampeana a las regiones del Noroeste (NOA) y Noreste (NEA), implantando el nuevo modelo agropecuario impulsó más las migraciones. El censo económico nacional de 2002 evidenció la desaparición de pequeños productores, marginales, de subsistencia, particularmente en estas regiones por la apertura de la frontera, el desmonte y la consiguiente revalorización de tierras para cultivos extensivos. También la mecanización se había convertido en elemento expulsor de fuerza de trabajo agrícola. Si bien este proceso ya se había evidenciado en los años 70 con la sustitución de importaciones, en la década del 90 la población migrante campo – ciudad no encuentra inserción productiva en los otros subsectores de la economía y de allí los altos índices de desocupación, subocupación, precarización del trabajo y pobreza que intensificaron el ritmo de estas migraciones.

<sup>229</sup> El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) considera población urbana a la que habita en localidades de 2.000 y más habitantes, y población rural al resto. Clasifica como población rural agrupada a la que habita en localidades de menos de 2.000 habitantes y dispersa a la que se encuentra distribuida en campo abierto.

No fue ésta una situación excepcional de la ruralidad argentina globalizada. La población rural en los países centrales europeos, mostró igual tendencia a la baja: en Francia constituyó el 24.5% del total y en España, el 22.4% en el 2000, por ejemplo. Pero allí se aplicaron propuestas de base territorial buscando fortalecer la pequeña y mediana producción, desarrollar una agricultura sustentable, facilitar subsidios, incentivos y desgravaciones. Las políticas agrarias se caracterizaron entonces por un carácter multifuncional para reducir la migración. No fueron políticas sectoriales sino que, ayudando a mantener la rentabilidad del pequeño/mediano productor, contribuyeron al crecimiento económico general.

En Argentina las migraciones rural - urbano en busca de trabajo estacionario y de nuevos nichos de trabajo rural no agropecuario, así como también la concentración de nuevos empleos (aunque informales en la mayor parte) en las zonas urbanas, no fue un proceso parejo ni por regiones ni por provincias.

Como se puede observar en el cuadro a continuación, en general predominaron los valores negativos en el rubro crecimiento de población en la mayoría de las provincias; la variación promedio a nivel nacional fue de -15% para la población rural dispersa, sin embargo provincias como Buenos Aires, Córdoba, La Pampa (comprendidas en la región Pampeana) superaban ampliamente ese valor. También los porcentajes de cambio en población rural dispersa eran altos en provincias como San Luis, en la región de Cuyo, aunque sin embargo no registraba variaciones la provincia de Mendoza en la misma región.

Cuadro 4.2 Argentina. Porcentaje de cambio en la población rural  
1991-2001

Provincias	% Población rural agrupada	% Población rural dispersa
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>-15</b>
Buenos Aires	12	-30
Córdoba	8	-22
Entre Ríos	18	-19
La Pampa	-7	-29
Santa Fe	2	-21
San Juan	-16	-17
San Luis	8	-27
Mendoza	32	0
Catamarca	14	-1
Jujuy	20	-14
La Rioja	-12	-4
Salta	32	-13
Santiago del Estero	9	2
Tucumán	17	1
Chaco	13	-29
Corrientes	-1	-8
Formosa	-10	-17
Misiones	-4	-3
Chubut	12	-12
Neuquén	13	-3
Río Negro	1	-24
Santa Cruz	-57	-33
Tierra del Fuego	159	8

Fuente: GUARDIA y TORNAROLLI (2010).

En el proceso de migraciones rurales – urbanas distinguiendo a la población por grupos etarios, se destacó la migración de jóvenes; su flujo fue sustantivamente superior al total nacional de jóvenes migrantes.

Distinguiendo por sexo, la composición de las migraciones dependió de cómo se configuraba el mercado de trabajo. Cuando se registraban disminuciones en la población rural las mujeres ocupaban menor proporción entre los migrantes; mientras que en los casos de crecimiento poblacional la proporción femenina era mayor a la masculina.

Respecto de las mujeres migrantes, su incorporación al trabajo asalariado fuera del campo acarreó cambios fundamentales en las relaciones de poder intrafamiliares: las jóvenes por su ingreso monetario y porque a veces para trabajar se desplazan temporalmente a otras localidades, ganan independencia de sus familias y adoptan patrones de consumo y conducta desconocidos para sus unidades domésticas. Además en el trabajo reciben una socialización completamente diferente a la de su entorno rural (ROMAN, 2003).

En el cuadro siguiente podemos identificar a nivel nacional los porcentajes de varones como mayoritarios dentro de la población en las áreas urbanas mientras que en la ruralidad lo eran las mujeres.

Cuadro 4.3 Argentina. Población urbana y rural por sexo. 2001

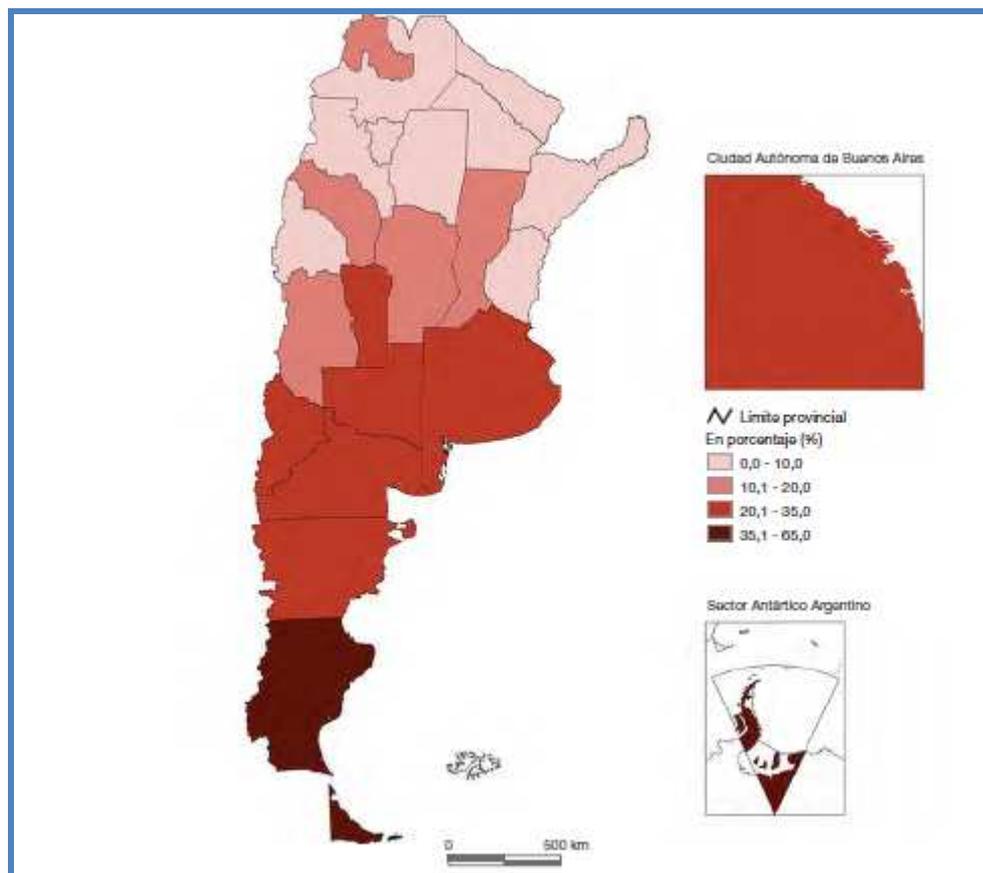
Población	Total	%	Urbana	%	Rural	%
Varones	17.659.072	49	15.629.299	48	2.029.773	53
Mujeres	18.601.058	51	16.802.651	52	1.798.407	47

Fuente: Censo de Población 2001. INDEC

En general, sin embargo, la emigración poco contribuyó a mejorar las condiciones de vida de los desplazados por la precarización del mercado laboral y la demanda de mayor calificación en los nuevos empleos genuinos. Los cambios tecnológicos operados conjuntamente con las nuevas técnicas de gestión del proceso productivo colaboraron en la pérdida de competencias laborales en vastos sectores de la población y de la población rural en particular.

En el mapa siguiente podemos apreciar la magnitud de los procesos migratorios. Según el Censo de Población 2010, las regiones del norte se van a mantener como expulsoras durante toda esta primera década del 2000, mientras que el centro continuará siendo la región receptora de población. Su tasa de crecimiento económico y ritmo de desarrollo superará al resto de manera sistemática hasta terminar la primera década del siglo XX.

Mapa 4.1. Argentina. Población nacida en una provincia distinta a la de residencia habitual (2010)



Fuente: INDEC. Censo 2010

Otro elemento que reflejó la crisis socioeconómica heredada de la etapa neoliberal fueron los porcentajes de hogares y población con *necesidades básicas insatisfechas* (NBI) según mostró también el Censo de población<sup>230</sup>.

Si comparamos los valores de vulnerabilidad socioeconómica de los últimos tres censos, se puede apreciar que los promedios nacionales habían disminuido durante la etapa neoliberal. Sobre un total nacional de un poco más de 10 millones de hogares, el 14,3% mostraba condiciones de vulnerabilidad; de entre casi 36 millones de habitantes, el 17,7% presentaba necesidades básicas insatisfechas (NBI) en 2001

<sup>230</sup> Según el INDEC, los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: 1- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto. 2- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente. 3- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete. 4- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela. 5- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Cuadro 4.4. Argentina Hogares y población total con NBI, 1980/2001

	Censo 1980	Censo 1991	Censo 2001
Hogares con NBI	22,3%	16,5%	14,3%
Población con NBI	27,7%	19,9%	17,7%

Fuente: Elaboración propia con datos INDEC

Sin embargo, preocupaba la resistencia que la problemática mostraba en el ámbito rural. Para el 2001 los porcentajes tanto de hogares como de población rurales con NBI duplicaban el promedio nacional y al mismo sector urbano. Dentro de los hogares rurales en estas condiciones, los correspondientes a población dispersa eran los mayores como a continuación apreciamos. La falta de oferta de trabajo genuino, el predominio de empleos informales y carentes de prestaciones sociales que se concentraron en la ruralidad, multiplicó el número de hogares con mínima capacidad de subsistencia, colocándolos en situación de NBI aun cuando otros índices como los de escolaridad y de vivienda, no alcanzaban valores significativos.

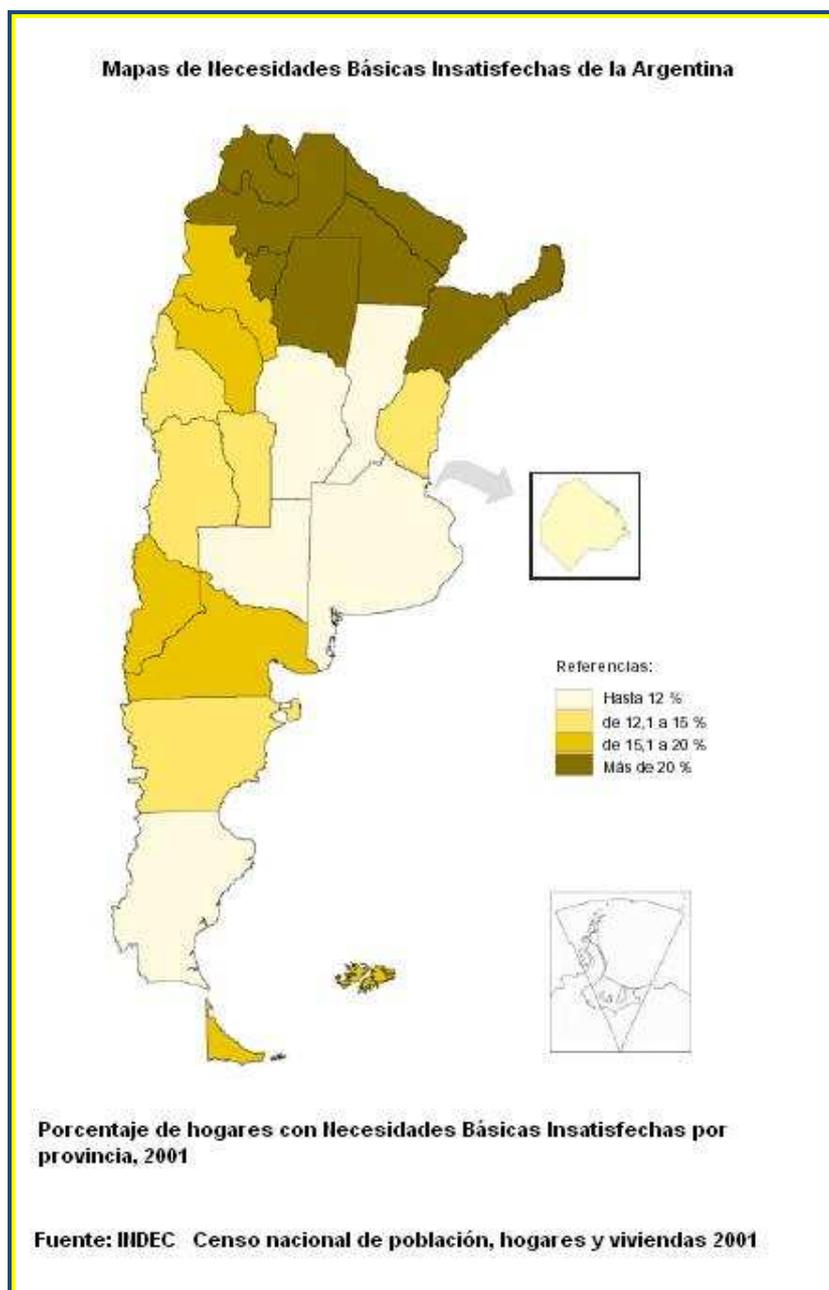
Cuadro 4.5 Argentina. Hogares y población con NBI (capacidad de subsistencia) urbanos y rurales. 2001

	Total hogares	% hogares con NBI	% población con NBI
<b>Total nacional</b>	<b>10.075.814</b>	<b>14,3</b>	<b>17,7</b>
Urbana	9.101.258	12,9	15,9
Rural	974.556	27,3	32,5
Agrupada	324.627	20,3	24,1
Dispersa	649.929	30,8	36,4

Fuente: Censo de Población 2001. INDEC

No era éste un panorama uniforme a lo largo y ancho de la geografía argentina. Una asimetría manifiesta en los censos fue la distribución por provincias de esa población rural con NBI. Podemos observar en la figura a continuación como disminuye el área correspondiente a la población sin privación desde la región Pampeana hacia las regiones Noreste (NEA) y Noroeste (NOA.) Allí la privación fundamental de los hogares era convergente, lo que significa que éstas eran las regiones más pobres del país, estructural y coyunturalmente.

Figura 4.1 Argentina. Provincias con necesidades básicas insatisfechas (NBI). 2001



En igual sentido ilustra el cuadro a continuación. En NEA las provincias de Formosa, Corrientes, Chaco concentraban el 28, 27 y 24% de hogares con NBI respectivamente, muy por encima del promedio nacional del 14%. En NOA, Salta, Jujuy y Santiago del Estero mostraban valores de 26, 26 y 27% para los hogares con NBI, respectivamente. En cifras netas de población significaban, para el NEA, 1.010.764 de personas con necesidades básicas insatisfechas, y para NOA 1.153.764.

Cuadro 4.6. Argentina. Hogares y Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por provincias. 2001

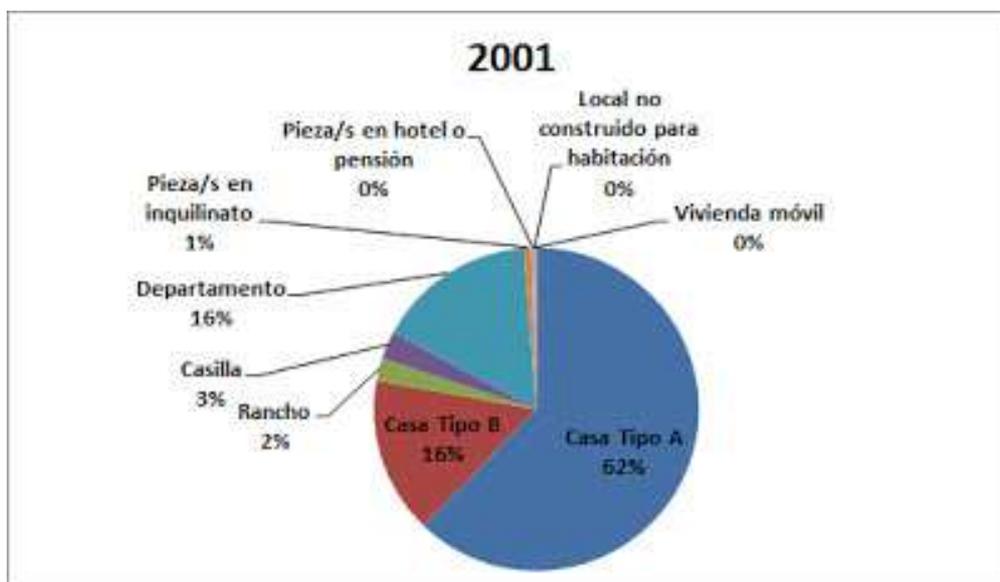
Provincia	Hogares			Población		
	Total	Con NBI	%	Total	Con NBI	%
<b>Argentina</b>	<b>10.075.814</b>	<b>1.442.934</b>	<b>14,3</b>	<b>35.927.409</b>	<b>6.343.589</b>	<b>17,7</b>
<b>Región pampeana</b>			11,0			14,0
Entre Ríos	316.715	46.608	14,7	1.149.418	202.578	17,6
La Pampa	91.661	8.411	9,2	296.110	30.587	10,3
Córdoba	877.262	97.405	11,1	3.028.943	393.708	13,0
Santa Fe	872.295	103.557	11,9	2.976.384	440.346	14,8
<b>Región Cuyo</b>			13,8			16,4
Mendoza	410.418	53.841	13,1	1.566.902	241.053	15,4
San Juan	148.902	21.361	14,3	616.484	107.372	17,4
San Luis	101.644	13.201	13,0	365.255	57.072	15,6
<b>Región Patagónica</b>			13,7			5,2
Chubut	114.725	15.402	13,4	405.594	62.872	15,5
Neuquén	128.351	19.883	15,5	467.857	79.547	17,0
Río Negro	154.453	24.823	16,1	545.687	97.486	17,9
Santa Cruz	53.834	5.463	10,1	192.851	19.985	10,4
T del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	27.816	4.301	15,5	99.356	14.033	14,1
<b>Región Noroeste</b>			24,0			27,8
Jujuy	141.631	37.028	26,1	608.402	175.179	28,8
La Rioja	68.390	11.908	17,4	288.407	58.869	20,4
Salta	241.407	66.434	27,5	1.070.527	338.484	31,6
Santiago del Estero	178.201	46.684	26,2	800.591	250.747	31,3
Tucumán	310.787	63.739	20,5	1.333.547	318.209	23,9
Catamarca	77.776	14.287	18,4	331.635	71.145	21,5
<b>Región Noreste</b>			25,5			30,2
Chaco	238.182	65.672	27,6	978.882	323.354	33,0
Corrientes	225.957	54.341	24,0	925.924	264.277	28,5
Formosa	114.408	32.041	28,0	484.261	162.862	33,6
Misiones	235.004	55.215	23,5	960.002	260.271	27,1

Fuente: Censo de Población 2001.

El déficit habitacional en crecimiento y la precarización de las viviendas existentes fue otro aspecto de la crisis. La fuente censal 2001 clasificó en tres los tipos de las viviendas según los materiales utilizados y los servicios públicos disponibles. De esta manera, denomina *casa Tipo A* a la vivienda con salida directa al exterior, sin condiciones deficitarias. La *casa Tipo B* presenta al menos una de las siguientes condiciones deficitarias: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua.

El Tipo C o *Rancho* es una vivienda generalmente con paredes de adobe, piso de tierra y techo de chapa o paja, predominante en áreas rurales. Utilizando estos parámetros, el Censo mostró que a nivel nacional más del 60% de la población habitaba en casas Tipo A.

Gráfico 4.1. Argentina. Tipos de vivienda. 2001.



Fuente: INDEC: Censo de Población 2001

Pero si observamos la distribución por provincias, podemos identificar un desequilibrio en el ejercicio del derecho a una vivienda digna que declama la constitución nacional. El déficit habitacional y la precariedad de las viviendas se concentraba en determinadas regiones geográficas argentinas.

Los casi 36 millones de habitantes se concentraban en algo más de 10 millones de hogares. La población en viviendas Tipo A y B predominaban a nivel nacional, mientras que el porcentaje de habitantes en ranchos era del 2,06%. Sin embargo, como a continuación podemos observar<sup>231</sup>, la población alojada en casas Tipo C mayoritariamente se encontraba en provincias como Formosa con 15,2% de población viviendo en ranchos; Corrientes con el 9,9%; Chaco con 9,4%, todas ellas pertenecientes a la región Noreste.

<sup>231</sup> En el cuadro a continuación, se han omitido otros tipos de vivienda de porcentajes minoritarios, razón por la cual los totales no coinciden con los números parciales

Cuadro 4.7. Argentina Población por tipo de viviendas. 2001

	Totales	Casa Tipo A	Tipo B	Rancho
<b>Total Hogares</b>	<b>10.073.625</b>	<b>6.268.228</b>	<b>1.573.462</b>	<b>227.293</b>
<b>Total Población</b>	<b>35.923.907</b>	<b>22.482.143</b>	<b>6.761.006</b>	<b>960.859</b>
<b>Región Pampeana</b>				
Entre Ríos	1.149.284	831.843	190.770	26.239
La Pampa	296.105	258.250	22.785	2.062
Córdoba	3.028.702	2.309.451	402.684	26.431
Santa Fe	2.976.115	2.056.088	491.545	58.200
Buenos Aires	27.416.380	18.627.728	4.701.956	208.332
Ciudad de Buenos Aires	2.725.094	769.603	43.653	1.511
<b>Región Patagónica</b>				
Chubut	405.559	296.083	57.415	4.363
Neuquén	467.803	350.825	49.761	7.519
Río Negro	545.604	365.955	88.572	8.320
Santa Cruz	192.841	150.221	16.830	560
T del Fuego, Antártida e Islas	99.352	64.314	4.012	63
<b>Región Cuyo</b>				
San Juan	616.419	397.173	112.821	55.626
San Luis	365.223	270.694	57.776	6.488
Catamarca	331.573	213.522	94.120	13.439
Mendoza	1.566.739	1.160.123	230.076	42.370
<b>Región noreste</b>				
Chaco	978.727	420.792	410.454	92.950
Corrientes	925.784	519.669	245.144	91.877
Formosa	484.136	180.010	205.361	73.739
Misiones	959.762	412.330	412.122	45.164
<b>Región noroeste</b>				
Jujuy	608.294	327.678	177.919	37.724
La Rioja	288.388	194.554	70.906	9.320
Salta	1.070.285	545.438	313.732	90.001
Santiago del Estero	800.512	323.204	323.143	128.178
Tucumán	1.333.416	750.459	388.427	34.549

Fuente: Elaboración propia con datos Censo 2001

También se observa en el cuadro precedente el predominio del rancho en Catamarca (4%) y Jujuy (6,2%) así como en el resto de las provincias del Noroeste. Distinta era la situación de provincias de la región Pampeana. Por ejemplo en Córdoba sólo el 0,8% de población habitaba en ranchos. Chubut como ejemplo de provincia patagónica, sólo tenía un 1% de población en ranchos.

Por su parte, el 6% de las viviendas del país presentaban condiciones con inconvenientes de algún tipo en su construcción y disponibilidad de servicios. Este porcentaje llegaba al 11.7% en Chaco, al 18.3% en Formosa y al 10.3% en Corrientes.

Algo similar ocurría si analizamos las condiciones deficitarias en cuestión sanitaria de la vivienda: mientras que el porcentaje nacional era del 16.9 %, en Corrientes llega al 32% y presenta valores escandalosos en Formosa (51.7), Misiones (43.9) y Chaco (45.4). La calidad de vida seguía siendo materia pendiente en estos hogares.

El Censo 2001 indagó además respecto de hogares y población en situación de privación de recursos<sup>232</sup> y esto fue muestra de otra faceta de la crisis. El promedio nacional de hogares con privación de recursos corrientes era del 16,5%; los que presentaban privación patrimonial eran el 9,3% y los que tenían privación convergente eran el 12,9%.

Pero en el cuadro a continuación apreciamos que había provincias que superaban ampliamente ese promedio nacional. Así, por ejemplo, con privación convergente se mostraban el 36,2% de hogares de Chaco, el 27,6% de Corrientes, el 36,9% de Formosa, el 25,7% en Jujuy.

---

<sup>232</sup> El INDEC identifica como Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) a la variable que identifica a los hogares según su situación respecto a la privación material en cuanto a dos dimensiones: recursos corrientes y patrimoniales. La dimensión patrimonial se mide a través del indicador de Condiciones Habitacionales, que establece que los hogares que habitan en una vivienda con pisos o techos de materiales insuficientes o sin inodoro con descarga de agua presentan privación patrimonial. La dimensión de recursos corrientes se mide a través del indicador de Capacidad Económica, mediante el cual se determina si los hogares pueden adquirir los bienes y servicios básicos para la subsistencia. Este indicador se construye a partir de la relación entre la cantidad de ocupados y/o jubilados del hogar y la cantidad total de sus integrantes. En dicho cálculo se consideran algunas características de los integrantes del hogar, tales como: los años de escolaridad formal aprobados, el sexo, la edad y el lugar de residencia. La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares: sin ningún tipo de privación, con privación sólo de recursos corrientes, con privación sólo patrimonial y con privación convergente (cuando se presentan ambas privaciones simultáneamente).

Cuadro 4.8. Argentina. Hogares con privaciones. 2001

	Total hogares	Privación de recursos corrientes	Privación patrimonial	Privación Convergente
<b>Región Pampeana</b>				
Ciudad de Buenos Aires	1.024.540	108.062	20.003	11.839
Buenos Aires	3.921.455	702.074	331.599	438.082
Córdoba	877.262	164.068	53.191	57.691
La Pampa	91.661	16.428	5.409	3.817
Entre Ríos	316.715	57.780	32.036	43.753
Santa Fe	872.295	150.471	69.522	98.554
<b>Región Patagónica</b>				
Chubut	114.725	15.745	12.282	8.356
Neuquén	128.351	21.484	13.502	8.643
Río Negro	154.453	25.122	19.007	14.297
Santa Cruz	53.834	5.855	4.174	1.359
Tierra del Fuego	27.816	2.928	2.424	633
<b>Región Noroeste</b>				
Catamarca	77.776	10.876	14.946	13.756
Jujuy	141.631	16.318	36.523	36.504
La Rioja	68.390	10.225	11.167	8.433
Salta	241.407	30.794	52.475	66.915
Santiago del Estero	178.201	22.704	32.137	60.808
Tucumán	310.787	43.424	59.067	82.065
<b>Región Noreste</b>				
Chaco	238.182	34.266	38.676	86.237
Corrientes	225.957	45.691	29.770	62.514
Formosa	114.408	13.509	25.713	42.229
Misiones	235.004	39.875	38.254	74.239
<b>Región Cuyo</b>				
Mendoza	410.418	85.378	41.330	46.484
San Juan	148.902	21.870	29.249	27.118
San Luis	101.644	22.729	8.068	8.917

Fuente: Elaboración propia con datos Censo 2001

Respecto a situaciones de *hacinamiento en las viviendas*<sup>233</sup>, el promedio nacional para 3 personas o más por habitación alcanzaba el 68,9% de los hogares.

Cuadro 4.9. Argentina. Situaciones de hacinamiento. 2001

Población por habitaciones	Total general hogares	Total hogares	Porcentaje sobre total
Hasta 0,50	2.100.112	1.585.514	75,4%
0,51 - 0,99	1.846.981	1.524.795	82,5%
1,00 - 1,49	3.178.699	2.445.964	76,9%
1,50 - 1,99	1.032.665	853.376	82,6%
2,00 - 3,00	1.433.548	1.099.750	76,7%
Más de 3,00	481.620	332.291	68,9%

Fuente: Elaboración propia con datos Censo 2001.

Este rubro mostraba diferencias entre ámbitos urbanos y rurales, aunque en general, las situaciones eran muy diferentes por provincias y por regiones. En el 4,3% de hogares urbanos convivían 3 y más personas por habitación, mientras que entre los hogares rurales el porcentaje era de 8,8% y de 9,9% específicamente entre la población rural dispersa. Los parámetros de calidad de vida se mostraban muy deteriorados dadas estas condiciones de convivencia.

Cuadro 4.10. Argentina. Situaciones de hacinamiento por espacios urbano y rural. 2001

Hogares urbanos y rurales	Total	Hacinamiento del hogar					
		Hasta 0.50 personas por cuarto	0.51 - 0.99 personas por cuarto	1.00 - 1.49 personas por cuarto	1.50 - 1.99 personas por cuarto	2.00 - 3.00 personas por cuarto	Más de 3.00 personas por cuarto
<b>Total</b>	<b>10.073.625</b>	<b>2.100.112</b>	<b>1.846.981</b>	<b>3.178.699</b>	<b>1.032.665</b>	<b>1.433.548</b>	<b>481.620</b>
Urbanos	9.099.596	1.914.920	1.712.854	2.904.829	925.573	1.245.660	395.760
Rurales	974.029	185.192	134.127	273.870	107.092	187.888	85.860
Agrupados	324.547	69.949	51.315	92.787	35.357	54.066	21.073
Dispersos	649.482	115.243	82.812	181.083	71.735	133.822	64.787

Fuente: Censo Nacional de Población 2001

<sup>233</sup> Representa el cociente entre la cantidad total de personas del hogar y la cantidad total de habitaciones o piezas de que dispone el mismo.

Las situaciones de hacinamiento urbano se agravaban en provincias como Corrientes (8.7%), Chaco (10.3), Misiones (6.2) y Formosa (13.5). Esta última provincia mostraba el porcentaje de hacinamiento del hogar más alto de Argentina. Tucumán presentaba un promedio de 7,5% y Catamarca 7,4%. Sólo las provincias de Santa Fe y Entre Ríos tenían índices menores a la media nacional.

#### 4.1.3. El espectro laboral de Argentina en crisis

Por otra parte, la comparación de los Censos Económicos 1989 y 2002 mostró que si bien había aumentado la oferta de trabajo, fueron mayormente empleos de pocas horas laborales, sin relación con niveles de instrucción, inestables y carentes de beneficios sociales. Para fines del 2001, se contabilizan alrededor de cuatro millones de trabajadores asalariados no registrados (algo más de la cuarta parte de la PEA urbana). De ellos, el 57,8% no había terminado la secundaria. Se identificaban dos grupos mayoritarios: los ocupados en el servicio doméstico y los ocupados en establecimientos de hasta 5 trabajadores.

Cuadro 4.11. Argentina. Porcentajes relación nivel educativo alcanzado y empleo no registrado. 2004

Nivel educativo cursado	% de empleo no registrado
<b>Total nacional de empleo no registrado</b>	<b>46,9</b>
Primario incompleto	66,8
Primario completo	56,1
Secundario incompleto	57,0
Secundario completo	41,1
Superior	32,3

Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Trabajo de la Nación (2005)

Eran los jóvenes de hasta 24 años los más afectados por esta problemática: su tasa de empleo no registrado era de 70,4%. Otro grupo especialmente afectado era el de los mayores de 59 años, cuya tasa era de 63,6%.

La desvalorización social de la escuela media se mantenía a pesar de los intentos de jerarquización del nivel por parte de la reforma educativa de 1993. Tenía su justificación en los índices de subcalificación que habían aumentado: 6 de cada 10 personas que culminaban el nivel medio se insertaban en puestos de trabajo que no les exigían las competencias alcanzadas (Censo Económico 2002).

Esta realidad socio-laboral contribuyó a que en el sistema educativo se profundizara una tendencia a segmentarse en oferta y calidad generando heterogéneas trayectorias educativas. Para la población sólo con estudios primarios los casi exclusivos rubros laborales de posible acceso eran la agricultura y ganadería, el servicio doméstico, la industria manufacturera, la construcción y la reparación de vehículos. Entre los que tenían sólo secundaria no variaba mucho la situación: servicio doméstico, industria manufacturera, reparación de vehículos, comercio a baja escala, transportes. Quienes habían alcanzado estudios terciarios, encontraban posibilidades laborales en los servicios empresariales, administración pública, enseñanza, comercio, transportes e industria manufacturera.

En la ruralidad la vinculación educación – trabajo se estrechaba aún más dados los bajos porcentajes de población con estudios medios y superiores concluidos. Aunque escasean los registros específicamente rurales, en el siguiente cuadro podemos observar que la población rural mayor de 14 años ocupada, representaba sólo un 10% del total de trabajadores nacionales. Entre esa población rural ocupada, predominaban los trabajadores independientes.

Cuadro 4. 12. Argentina. Población mayor de 14 años ocupada, urbana y rural, por sector. 2002

Población urbana y rural	Población ocupada mayor 14 años	Obrero o empleado		Patrón	Trabajador por cuenta Propia	Trabajador familiar
		Sector público	Sector Privado			
<b>Total</b>	<b>10.913.187.</b> <b>(40.9% del Total)</b>	<b>2.313.793</b>	<b>5.340.836</b>	<b>680.754</b>	<b>2.210.473</b>	<b>367.331</b>
Urbana	9.813.940 (89.9% de los ocupados)	2.149.585	4.839.439	612.363	1.961.474	51.079
Rural	1.099.247 (10,07% de los ocupados)	164.208	501.397	68.391	248.999	116.252
Agrupada	336.400	92.744	141.175	19.840	67.179	15.462
Dispersa	762.847	71.464	360.222	48.551	181.820	100.790

Fuente: Elaboración propia con datos INDEC, Censo Económico, 2002

De entre la población mayor de 14 años ocupada a nivel nacional, el 15,3% eran mujeres. De este total, ellas representaban el 33,7% de ocupados en las áreas urbanas y sólo el 9,8% en las áreas rurales. Entre las ocupadas rurales, un 25% trabajaba en actividades agropecuarias y el resto en otras ramas económicas.

Cuadro 4.13. Argentina. Población urbana y rural por sexo y condición de actividad. 2001

Población	Mujeres y varones mayores de 14 años ocupados	% Mujeres mayores de 14 años ocupadas
<b>Total</b>	<b>26.681.048</b>	<b>15,3%</b>
Urbana	11.394.973	33,7%
Rural	2.595.679	9,8%

Fuente: Elaboración propia con datos Censo Nacional de Población 2001

Del total de individuos mayores de 14 años ocupados, sólo el 20% no presentaba trayectorias educativas adecuadas a la tarea desarrollada. En provincias como Buenos Aires (19,8%), Córdoba (20,2%) y Río Negro (23%) los promedios no se alejaban mayormente de la cifra nacional. Llamaba la atención en cambio, los porcentajes del 25,1% en Jujuy, 23,3% en Santiago del Estero. Pero si se presta atención a los promedios de las trayectorias educativas de la población de las diferentes regiones, como se ilustra en el cuadro a continuación, vislumbramos la estrecha articulación entre calificación profesional, empleo formal, calidad de vida. Las brechas en crecimiento entre las regiones estaban acompañadas de desequilibrios en el desarrollo.

Cuadro 4.14. Argentina. Total población ocupada por provincias y tipo de calificación. 2001

Provincia	Población de 14 años o más ocupada	Calificación profesional	Calificación técnica	Calificación operativa	No calificadas
<b>Argentina</b>	<b>10.913.187</b>	<b>897.160</b>	<b>2.023.206</b>	<b>5.106.980</b>	<b>2.185.222</b>
Ciudad de Buenos Aires	1.163.130	219.742	277.426	433.807	173.173
Buenos Aires	4.052.761	297.657	740.366	1.904.107	804.570
Catamarca	94.421	5.272	15.759	47.401	19.307
Chaco	238.986	12.439	43.525	118.955	51.286
Chubut	136.690	9.451	24.339	67.289	26.865
Córdoba	1.025.324	83.684	186.097	494.253	207.153
Corrientes	232.076	12.867	37.943	112.760	53.328
Entre Ríos	333.109	19.537	62.219	159.505	68.685
Formosa	117.364	5.092	20.243	61.118	23.090
Jujuy	171.827	8.390	27.683	84.141	43.292
La Pampa	110.556	7.036	21.874	54.240	22.504
La Rioja	89.330	5.176	15.014	43.154	19.648
Mendoza	467.735	33.153	81.439	230.366	100.911
Misiones	254.627	11.397	37.837	139.461	48.041
Neuquén	152.332	10.492	30.482	69.698	33.081
Río Negro	170.925	11.588	31.200	77.076	39.434
Salta	278.164	15.468	41.889	137.064	68.283
San Juan	174.729	11.379	27.154	84.966	40.673
San Luis	114.471	6.885	18.641	59.619	21.704
Santa Cruz	73.622	4.579	14.297	36.031	13.890
Santa Fe	906.618	71.807	178.732	430.900	173.425
Santiago del Estero	186.446	7.904	28.683	92.534	43.615
Tierra del Fuego	38.495	2.835	7.392	19.293	6.638
Tucumán	329.449	23.330	52.972	149.242	82.626

Fuente: Elaboración propia con datos Censo Nacional de Población 2001

Tanto para trabajadores rurales como urbanos, la precariedad del empleo aumentó de forma más pronunciada entre los jefes de hogar<sup>234</sup> y en el grupo de adultos varones, menos permeables a las nuevas tendencias y exigencias laborales, con conductas ya pautadas e incorporadas difíciles de renovar, con trayectorias escolares incompletas o básicas. El empleo precario o informal poco contribuía a mejorar la calidad de vida por la exclusión de servicios de previsión social y de atención a la salud que implicaba, servicios de los cuales el Estado se había retirado. La baja del empleo en la ruralidad afectó menos en el caso de productores o socios (10%) y más en el caso de trabajadores familiares y no familiares (34% y 33%, respectivamente). Afectó más a las mujeres que para varones (-34% y -23%, respectivamente)<sup>235</sup>

La pluriactividad, como estrategia para mejorar el presupuesto familiar, se mostró dependiente de las capacidades y habilidades de los individuos. Entre los pequeños productores capitalizados el 25% trabajaba fuera del predio y de ellos el 59% en el sector no agropecuario. Un elemento negativo de la pluriactividad fue la dificultad para la categorización del trabajador dada la combinación de trabajos diversos a lo largo del año (agrícola, no agrícola, rural, urbano) lo cual debilitó el cumplimiento de leyes laborales y previsionales en el sector rural. Observamos a continuación la distribución de servicios de atención de la salud. Si a escala nacional casi el 50% de los trabajadores carecían de obra social, distinguiendo por ámbitos, la población rural trabajadora sin cobertura social superaba ese porcentaje.

Cuadro 4.15. Argentina. Población urbana y rural por cobertura de obra social. 2001

Población	Total	Tiene obra Social	No tiene obra social	% sin obra Social
<b>Total</b>	<b>36.260.130</b>	<b>18.836.120</b>	<b>17.424.010</b>	<b>48,05%</b>
Urbana	32.431.950	7.425.793	15.006.157	46,2%
Rural	3.828.180	1.410.327	2.417.853	63,1%

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de población 2001

<sup>234</sup> El Instituto nacional de estadísticas y censos define como jefe o jefa de hogar o de familia a la persona reconocida como tal por los demás miembros del hogar.

<sup>235</sup> SCHEINKERMAN, FOTI Y ROMAN, 2007

#### 4.1.4. El peso de la crisis en la actividad agropecuaria

El Censo Agropecuario 2002 evidenció también otro efecto de la incorporación del nuevo modelo productivo: un proceso de aumento de la superficie media promedio en las *explotaciones agropecuarias* (EAP) relacionado con los mayores requerimientos de capital y rentabilidad y con acciones de reconversión / modernización en determinadas zonas (cultivos industriales, agricultura ligada a agroindustrias de exportación, expansión de la soja, entre otros).

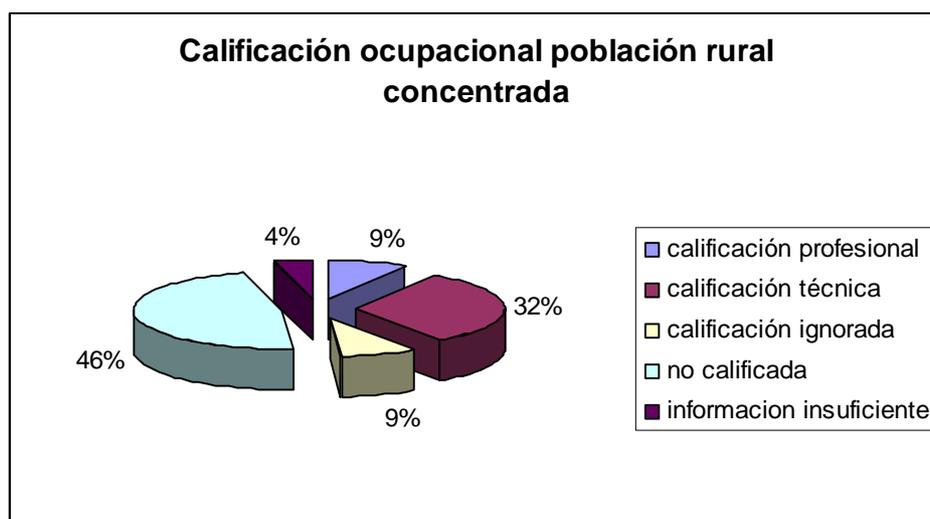
Pero había disminuido el número de EAP y no la superficie por ellas ocupadas. La reducción afectaba a las explotaciones de hasta 500 ha., sobre todo en el segmento de las de hasta 100 ha. (77%). La situación era más evidente en las regiones Pampeana y Patagonia, cuyas producciones estaban vinculadas en mayor medida a los mercados internacionales<sup>236</sup>. Era evidente que la ruralidad se había transformado en agentes y en medios de producción y comercialización. Los pequeños y medianos propietarios eran los más resentidos por este proceso. Sin capital ni las capacidades gerenciales que exigían las nuevas formas de producción, ceden la gestión/administración directa de sus explotaciones a otros propietarios de mayor capacidad económica (contratistas, empresas agropecuarias, pools de siembra, fondos de inversión, etcétera). Buena parte de los nuevos propietarios no pertenecientes al sector pero son atraídos por los niveles de rentabilidad de las actividades orientadas a la exportación.

Entre los pequeños productores particularmente, como muestra el gráfico siguiente, se evidenciaban trayectorias educativas limitadas: el 72% habían completado educación básica, sólo el 18% escuela media y apenas 7% estudios terciarios (completos e incompletos). Las limitaciones se relacionaban con las dificultades para sumarse al desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías de gestión, de comunicación, de producción y comercialización, y con las dificultades remanentes de su inserción en empleos no agrícolas (CRAVIOTI, 2001).

---

<sup>236</sup> PROINDER- SAGPyA / IICA-Argentina (2007): “Los pequeños productores en la República Argentina”.

Gráfico 4.2. Argentina. Calificación ocupacional población rural concentrada. 2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo 2001

En relación con la variable nivel educativo-inserción laboral, la “Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes” (EANNA) fue instrumentada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y aplicada a zonas urbanas y rurales el último cuatrimestre de 2004. Sus resultados permitieron la visualización de otro tema profundizado durante la década anterior, el trabajo infantil. La encuesta tuvo representatividad regional y abarcó las poblaciones del Gran Buenos Aires, Mendoza, en el NOA a Salta, Jujuy y Tucumán, y en el NEA a Formosa y Chaco<sup>237</sup>.

Puso en evidencia que:

- Trabajaban a nivel nacional el 7% de niños de 5 a 13 años y el 20% de los adolescentes, realizando actividades productivas para el autoconsumo del hogar o bien actividades domésticas intensas.
- En la ruralidad era mayor la presencia de menores en actividades productivas para el autoconsumo del hogar, 12,8% respecto del 3,4% en espacios urbanos. Lo mismo ocurría con respecto a las actividades domésticas (8,3% y 5,9 respectivamente). Estas diferencias aumentaban significativamente en el caso de los adolescentes de 14 a 17 años: 35,5% y 19,1% en zonas rurales y urbanas respectivamente.

<sup>237</sup> Tomando como base el Censo 2001, la población relevada representó aproximadamente la mitad del total país

Cuadro 4.16. Argentina. Porcentaje de trabajo semanal de niños y adolescentes.  
Muestreo regional. 2004

	%Rural		%Urbano	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer
<b>Niños de 5 a 9 años</b>				
Productiva p/autoconsumo	10,1	9,5	2,8	2,4
Tarea doméstica	3,3	6,4	2,5	4,3
Resto	86,6	84,1	94,6	93,3
<b>Niños de 10 a 13 años</b>				
Productiva p/autoconsumo	16,9	16,4	5,8	2,9
Tarea doméstica	5,0	22,5	5,8	12,8
Resto	78,0	61,1	88,4	84,2
<b>Adolescentes 14 a 17 años</b>				
Productiva p/autoconsumo	21,2	11,4	10,2	1,8
Tarea doméstica	1,4	14,8	4,2	19,1
Resto	77,5	73,7	85,7	79,0

Fuente: Encuesta EANNA en: [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)

- La inserción laboral juvenil rural fuera de los predios familiares se realizaba mayormente en empleos informales y precarios, con bajos o nulos niveles de cobertura de seguridad social y salud.
- Entre los adolescentes rurales el 81% de quienes trabajaban y 86,5% de quienes no trabajaron no habían completado la educación básica en las edades correspondientes.
- El 64% de los niños trabajadores tenían madres con primario incompleto o menos, mientras que más del 50% de los no trabajadores tenían madres que completaron y superaron ese nivel, comparación que permite entablar una relación entre trabajo infantil y nivel educativo de los padres. En el caso de los adolescentes, el nivel educativo de la madre parecía actuar menos sobre la condición de actividad del hijo.

#### 4.1.5. Balance de la reforma educativa de 1993

Paralelamente al diagnóstico socioeconómico del país brindado por los censos, los Relevamientos 2000 y 2001 del Ministerio de Educación mostraron los primeros resultados de la reforma del sistema educativo. La Ley Federal de Educación (1993) había procurado incorporar nuevos sectores de población no sólo a la educación formal sino especialmente a la educación media con los objetivos de asegurar el derecho a la educación a toda la población en igualdad de condiciones y oportunidades, y responder a los requerimientos de nuevos certificados educativos en el mercado de trabajo.

Al terminar el siglo XX la educación argentina se distinguía en América Latina por su temprana expansión. Junto con Chile y Cuba, era uno de los países que más había avanzado en la escolarización de los jóvenes, tendencia relacionada con la pronta universalización del nivel primario. Tendencia expansiva, por otra parte, que propició el acceso de sectores sociales cada vez más amplios al nivel medio de enseñanza. *“Mientras que en 1960 por cada alumno dentro del sistema había 2,2 fuera de él; tal relación se había reducido en 2001 a 0,2 jóvenes... La tendencia expansiva de la matrícula se mantuvo hasta el año 2002, cuando se registró el mayor número de estudiantes en la educación media de la serie en análisis”*<sup>238</sup>.

En 2004 al cumplirse diez años de la implementación de Ley Federal de Educación, el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología elaboró un Informe<sup>239</sup> analizando la situación educativa nacional. El mismo mostraba que:

- El nivel de analfabetismo nacional había descendido del 3,9% a 2,8% entre 1991 y 2001. En el total del país, el 2,8% de la población de 15 años y más era analfabeta, lo que suponía representaba 730.088 personas. En la región NEA, la población analfabeta superaba el promedio nacional, con un 7,5% de la población de ese segmento de edad (en términos absolutos representaba 161.153 personas).
- La tasa de escolarización primaria había aumentado del 95,7% en 1991 al 97,9% en 2001. La población de 15 años y más que no había finalizado el

<sup>238</sup> Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007) *“La obligatoriedad de la educación secundaria en Argentina. Deudas pendientes y nuevos desafíos”*, Buenos Aires, pág. 3

<sup>239</sup> Informe presentado en el Seminario “Educación de la población rural en América Latina: alimentación y educación para todos”. UNESCO – FAO. Santiago de Chile, agosto 2004.

nivel primario en el total país era de 3.695.830 personas. La región NEA registraba un porcentaje más alto, el 24,6%, valor que casi duplicaba el promedio nacional.

Cuadro 4.17. Argentina. Tasa de escolarización por nivel. 2001

Provincia	Nivel de enseñanza		
	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
<b>Argentina</b>	<b>98,1</b>	<b>78,4</b>	<b>53,6</b>
Ciudad de Buenos Aires	98,7	89,3	70,2
Buenos Aires	98,6	86,5	60,6
24 partidos del Gran Buenos Aires	98,4	85,9	60,1
Resto de Buenos Aires	98,8	87,4	61,4
Catamarca	98,3	74,2	53,2
Córdoba	98,2	73,8	52,9
Corrientes	96,8	61,5	40,8
Chaco	96,6	63,5	38,2
Chubut	98,5	79,7	54,7
Entre Ríos	98,1	74,0	46,0
Formosa	97,6	65,6	39,9
Jujuy	98,4	76,7	50,7
La Pampa	98,5	82,9	57,8
La Rioja	97,9	72,8	47,0
Mendoza	98,5	79,7	48,3
Misiones	94,4	56,4	35,4
Neuquén	98,9	75,4	45,7
Río Negro	98,6	72,6	45,4
Salta	97,6	73,7	50,5
San Juan	97,3	74,2	51,3
San Luis	97,3	70,5	48,0
Santa Cruz	99,2	78,2	57,1
Santa Fe	98,7	81,0	54,5
Santiago del Estero	96,8	58,7	35,8
T del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	98,9	87,2	66,9
Tucumán	97,7	72,4	43,9

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

- La tasa de escolarización secundaria del país aumentó del 59,3% al 71,5% en igual período. Sin embargo, el abandono de los estudios generalmente se daba en el paso de EGB3 a Polimodal. Vale decir que el nivel medio continuaba mostrándose como la debilidad manifiesta del sistema educativo a pesar de su reestructuración.

*“La llegada de 200 mil alumnos al nivel secundario entre 1998 y 2000 indica el período de mayor auge de implementación del Tercer Ciclo...La etapa posterior a la crisis de 2002 anuncia un panorama*

más incierto para el nivel secundario, dado que no se ha logrado continuar la expansión del acceso. Incluso la matrícula total del nivel decae levemente... Esto señala los desafíos que implica escolarizar a los jóvenes que han encontrado posibilidades tempranas en el mercado laboral gracias a la recuperación económica posterior a 2003 o que no hallan en la escuela un valor social acorde como para continuar hasta finalizar sus estudios” (RIVAS, A. 2010,15).

- Si se asociaba asistencia escolar con clima educacional de los hogares, se observaba que la escolaridad disminuía a medida que lo hacía el clima educacional familiar, como observamos a continuación.

Cuadro 4.18. Argentina. Asistencia escolar y clima educacional del hogar. 2001

Grupo de edad	Total	% Clima educacional del hogar		
		Bajo	Medio	Alto
6 a 11 años	98,2	96,1	98,9	99,6
12 a 14 años	95,2	89,6	96,9	99,2
15 a 17 años	80,2	62,8	84,1	96,5
18 a 21 años	45,9	28,0	45,2	73,7
22 a 24 años	27,9	13,6	24,3	52,0
Nota:				
Clima educacional bajo: hasta 6,99 años de escolaridad aprobados en promedio				
Clima educacional medio: de 7 a 11,99 años de escolaridad aprobados en promedio				
Clima educacional alto: 12 y más años de escolaridad aprobados en promedio				

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población 2001.

- Igual relación se podía establecer entre escolarización e *Índice de privación material de los hogares* (IPMH): los hogares con privaciones patrimoniales eran los que más afectaban la asistencia escolar de los hijos, como lo remarcaría en el 2004 la Encuesta sobre Trabajo Infantil del Ministerio de Trabajo.

Cuadro 4.19. Argentina. Asistencia escolar y privación material del hogar. 2001

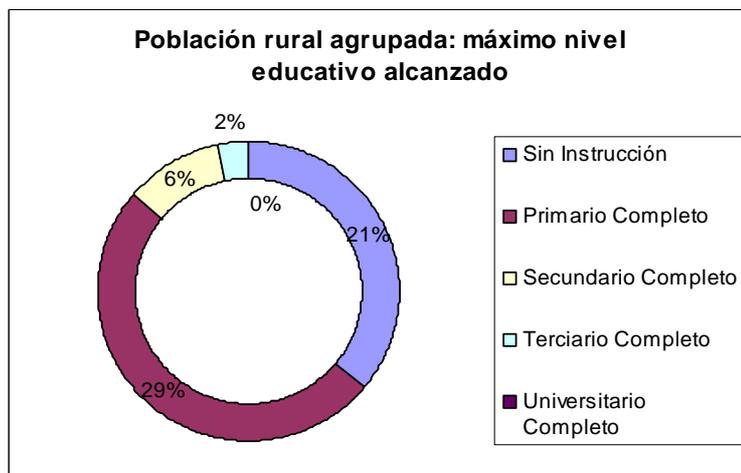
Nivel educativo y sector de gestión	Total	Índice de Privación Material de los Hogares			
		Con privación convergente	Con privación sólo patrimonial	Con privación sólo de recursos corrientes	Sin privación
<b>Total</b>	<b>10.229.698</b>	<b>2.205.569</b>	<b>769.755</b>	<b>2.370.689</b>	<b>4.883.685</b>
<b>Estatal</b>	<b>7.952.721</b>	<b>2.107.980</b>	<b>675.039</b>	<b>2.028.883</b>	<b>3.140.819</b>
<b>Privado</b>	<b>2.276.977</b>	<b>97.589</b>	<b>94.716</b>	<b>341.806</b>	<b>1.742.866</b>
Inicial/Preescolar	1.327.921	295.350	116.675	267.957	647.939
Estatal	950.296	276.273	96.456	223.091	354.476
Privado	377.625	19.077	20.219	44.866	293.463
EGB1y2	4.416.292	1.295.846	374.005	1.018.478	1.727.963
Estatal	3.582.300	1.252.555	333.881	894.240	1.101.624
Privado	833.992	43.291	40.124	124.238	626.339
EGB3	2.072.771	424.642	160.214	535.076	952.839
Estatal	1.623.431	404.899	142.947	459.457	616.128
Privado	449.340	19.743	17.267	75.619	336.711
Polimodal	1.422.714	165.366	89.775	348.098	819.475
Estatal	1.042.436	152.972	77.989	286.848	524.627
Privado	380.278	12.394	11.786	61.250	294.848
Terciario	280.726	13.500	14.370	55.982	196.874
Estatal	173.130	11.121	10.583	38.432	112.994
Privado	107.596	2.379	3.787	17.550	83.880
Universitario	709.274	10.865	14.716	145.098	538.595
Estatal	581.128	10.160	13.183	126.815	430.970
Privado	128.146	705	1.533	18.283	107.625

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En este informe oficial, la educación en contextos rurales, mereció un tratamiento especial. Daba cuenta el documento que:

- Entre los habitantes rurales los porcentajes de estudios por nivel completos eran reducidos, como lo expone el siguiente gráfico. La obligatoriedad de la educación básica alcanzaba casi a un tercio de la población rural, sin embargo los niveles de analfabetismo eran marcados aún cuando la propuesta de la universalización de la matrícula básica había sido uno de los objetivos de la política educativa oficial desde décadas anteriores.

Gráfico 4. 3 Argentina. Población rural agrupada: máximo nivel educativo alcanzado. 2001

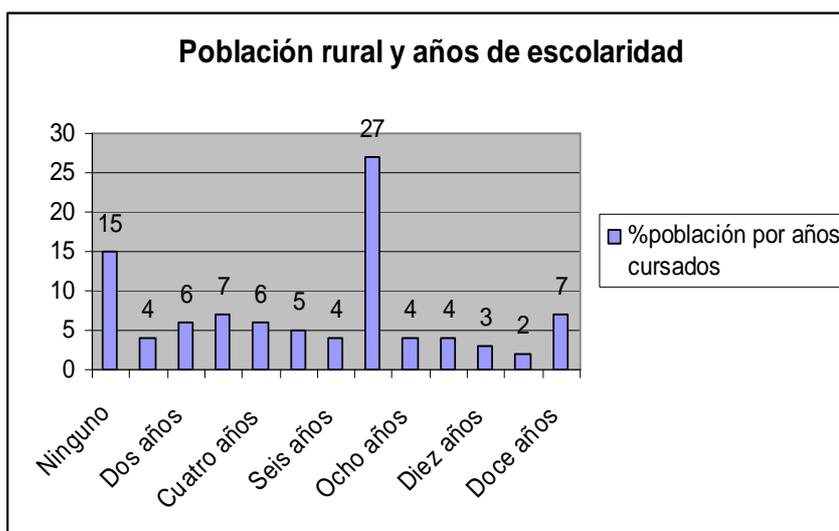


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Población 2001

- La tasa de escolarización era inversamente proporcional al grado de ruralidad: a más ruralidad, menor escolaridad.

La tasa de escolarización nacional era del 91,5% para la población entre 6 y 17 años aunque el promedio difería según las edades: de 6 a 12 años (escuela primaria o EGB 1 y 2) el 98,1%, 13 a 17 años (escuela media o EGB 3 y Polimodal) 81,5%.

Gráfico 4.4. Argentina. Población rural agrupada: años de escolaridad. 2001



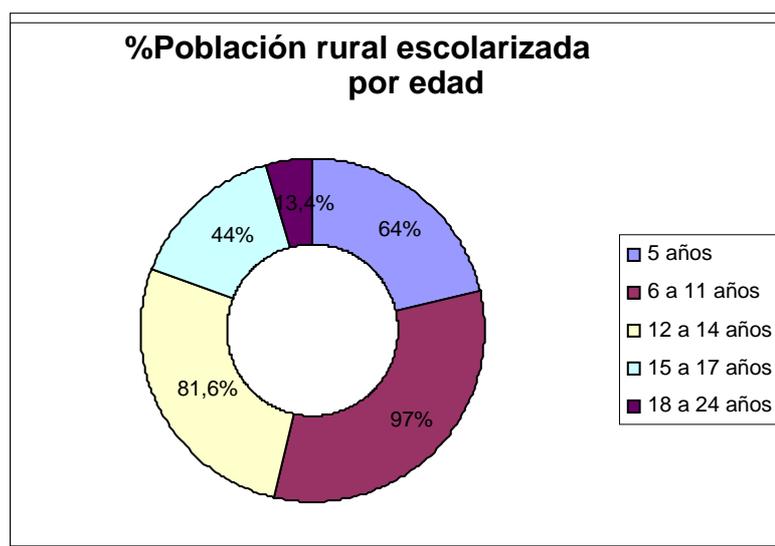
Fuente: Elaboración propia en base datos Censo de Población, 2001

- En las áreas rurales los porcentajes de escolarización diferenciales por edad se mantenían, agravándose la situación de los adolescentes.

El 93,3% de los niños de 6 a 12 años de áreas rurales asistía a la escuela, en cambio sólo el 15% de los jóvenes entre 14 y 24 años lo hacía. Menos de un 5% asistía a establecimientos educativos de nivel terciario o universitario. Paralelamente se evidenciaba una prácticamente inexistente oferta de estudios superiores en el medio rural<sup>240</sup>.

- Al diferenciarse por sexo a la población entre 6 y 17 años que no asistía a la escuela, los varones eran mayoría (varones 7,7%, mujeres 6,3%) pero las edades críticas de abandono eran comunes.

Gráfico 4.5. Argentina. Población rural escolarizada (2001)



Fuente: Elaboración propia con datos Censo de Población 2001

- Las bajas tasas de escolarización no estaban relacionadas con ausencia de establecimientos escolares. Aproximadamente el 50% de las unidades de EGB1 y 2 del total del país, y el 8% de EGB3 y Polimodal eran rurales. Este porcentaje ascendía al 73% en la región NOA y NEA. Sin embargo concurrían a ellas sólo el 14% del total del alumnado.

<sup>240</sup> De acuerdo a los Relevamientos del Ministerio de Educación de la Nación para 2001, sólo el 10,2% de la matrícula asistía a establecimientos del ámbito rural. En términos absolutos, eran 979.289. Sin embargo, en el Relevamiento Anual 2008, para la modalidad rural, se registraron un total de 10.822 ofertas educativas para el nivel primario, representando un 58,30% de las ofertas educativas del nivel primario en el país.

Al observar como total a la población rural, cursaba la EGB3 el 52% de los adolescentes en edad correspondiente y en Polimodal el 28%.

- El 30% de las escuelas rurales de EGB1 y 2 contaba con un solo maestro para atender alumnos de distintos grado y nivel, es decir continuaba la práctica del plurigrado.
- Se distinguían dos grupos de establecimientos secundarios en la ruralidad. Por un lado, las escuelas medias rurales o secundarias tradicionales: agropecuarias, agrotécnicas, agrícolas y técnicas, las escuelas polimodales. En ellas las características de la enseñanza agropecuaria y el interés compartido por el trabajo en el campo constituían factores clave en la conformación de la identidad institucional y de sus actores. Por otro lado, se encontraban las escuelas primarias que fueron transformadas en escuelas de EGB al incluir la oferta de EGB 3.
- Las tasas de repitencia nacionales mostraban dos tendencias: una decreciente casi lineal en el nivel EGB1 y 2, mientras que para EGB3 y Polimodal era creciente con el pico en 8vo. año. En la escuela rural la segunda tendencia se agravaba.
- Para todos los ciclos y niveles en la ruralidad la tasa de promoción era menor y la tasa de abandono era mayor respecto del total país como se observa en el siguiente cuadro<sup>241</sup>.

---

<sup>241</sup> Sin embargo, la repitencia en EGB3 y Polimodal era menor para ámbitos rurales que urbanos; podría ser éste el resultado del proyecto específico que se venía desarrollando para mejorar la cobertura y la calidad en EGB3.

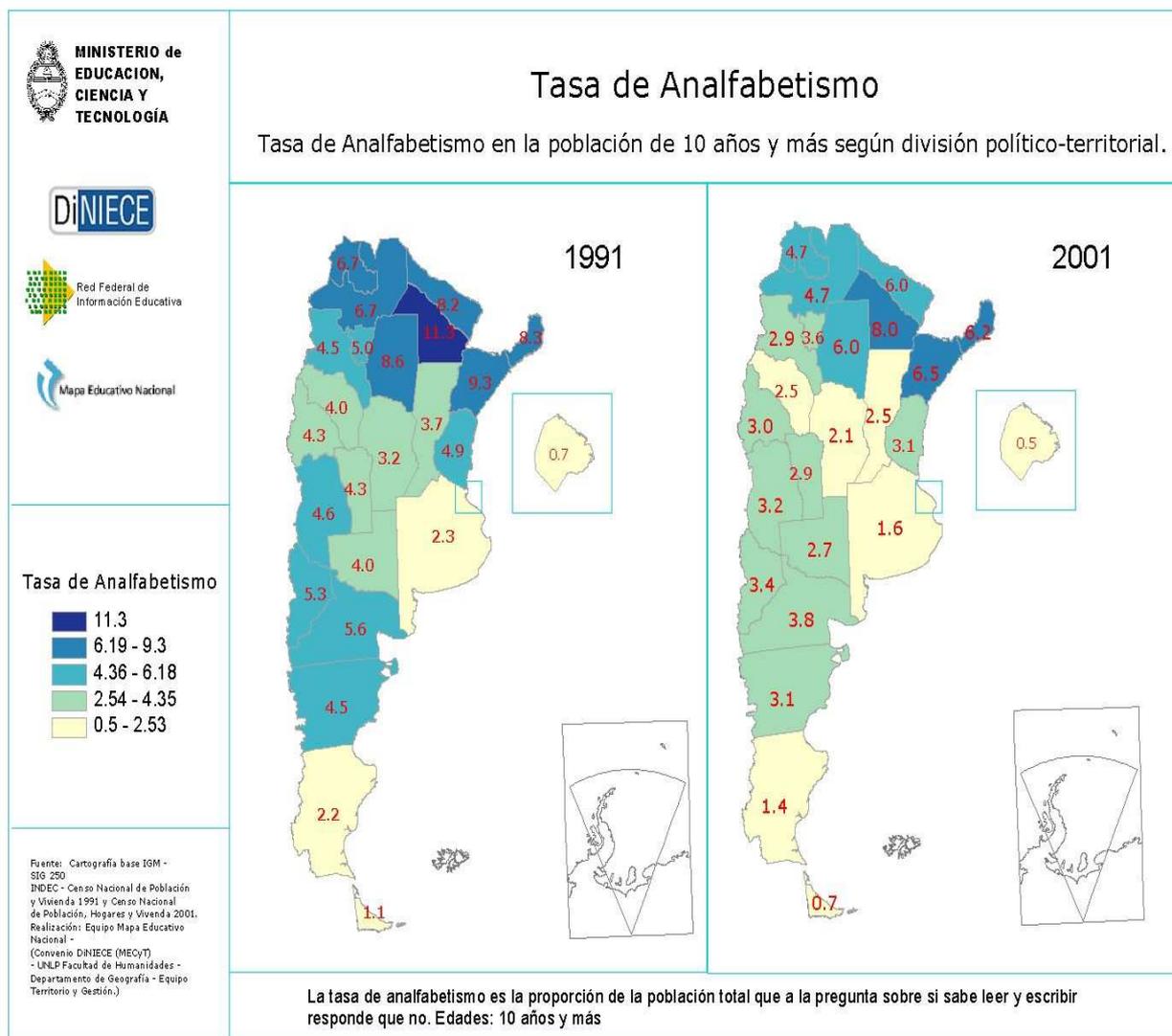
Cuadro 4.20. Argentina. Tasas de Promoción, Repitencia, Sobreedad y Abandono. 2004

Población	Tasa	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Total	Promoción efectiva	91,57%	84,35%	80,35%
Rural	Promoción efectiva	78,51%	66,34%	74,36%
Total	Repitencia	9,87%	5,30%	4,02%
Rural	Repitencia	6,16%	7,61%	4,83%
Total	Sobreedad	22,72%	31,10%	36,13%
Rural	Sobreedad	38,21%	45,10%	41,55%
Total	Abandono interanual	2,27%	8,04%	14,82%
Rural	Abandono interanual	11,62%	28,36%	21,62%

Fuente: Elaboración propia con datos del Relevamientos Anuales 2003/ 2004 MECyT

- Si visualizamos por provincias los índices de analfabetismo, podremos observar que las dificultades continuaban resistiendo en las provincias del Noroeste y Noreste, a pesar de los intentos superadores de la reforma educativa de 1993. Las provincias de la región Pampeana se mantenían dentro de las tasas más bajas de analfabetismo, el problema parecía casi solucionado durante la década en las provincias de la región Patagónica y Cuyo, y si bien los índices habían decaído en las provincias del NOA y NEA, continuaban concentrándose en ellas las tasas más preocupantes.

Mapa 4.2 Argentina. Tasas de analfabetismo por provincias. 1991/2001



Fuente: Página oficial del Ministerio de Educación de la Nación

- Las ofertas de Educación de Jóvenes y Adultos con su carga de enfoque compensatorio o de discriminación positiva, se orientaban más a la preparación para el trabajo antes que a una formación general y ciudadana, lo que las desjerarquizó y restó especificidad.

Poca respuesta participativa tuvo la oferta de Formación Profesional (FP) el 30,4% de la PEA se capacitó en el propio lugar de trabajo y sólo el 3,5% recurrió a programas de FP y empleo público. Fueron seleccionados mayormente los cursos de corta duración (de hasta cuatro meses) especialmente por los ocupados de mediano nivel educativo mientras que

los desocupados en general y con bajo nivel educativo en particular eligieron opciones de mayor duración aunque fue el grupo menos presente.

No existen registros diferenciados por ámbitos geográficos, pero se puede presuponer que los menores índices de asistencia a estos cursos se mostraron entre la población rural, especialmente por sus cortas trayectorias educativas previas.

## 4.2. Una mirada final al modelo

La experiencia neoliberal argentina de los años 90 mostró la estrecha vinculación existente entre indicadores sociales y ciclo económico. Las reformas estructurales redundaron en una alta tasa de crecimiento económico (la economía se expandió un 35% en todo el período)<sup>242</sup>, revirtiendo la tendencia de caída en las décadas previas, aún a pesar de los momentos de retracción corta iniciada en 1995 y de crisis prolongada iniciada en 1999.

Sin embargo, la búsqueda de eficiencia económica fue acompañada de un ajuste descendente en el empleo estatal (principalmente por la privatización de empresas) y del aumento de la tasa de desocupación, especialmente desde 1991 hasta 1994. La crisis del Tequila (1995) sumó aún más a la desocupación y si bien hacia 1996 se inició un ciclo de expansión, el desempleo no se redujo, siguió creciendo y alcanzó un máximo de 25% en 2001/2002<sup>243</sup>. Si la tasa de crecimiento de empleo mejoró respecto a la década anterior, los nuevos empleos se localizaron en el sector informal de la economía. El empleo formal pasó de 5,8 millones en 1990 (5,6 millones en 1980) a 6.2 millones de trabajadores en 1999, mientras que el empleo informal pasó de 4.8 millones en 1990 (3.4 millones en 1980) a 6.5 millones a fin de esa década.

Con relación a las tasas de pobreza e indigencia, se fueron reduciendo en los primeros años de la década del 38% hasta el 17%, y del 9% al 3% respectivamente. Sin embargo, tras la crisis de fines 2001 se llegó al 52% de la población bajo la línea de pobreza y casi el 24% bajo la línea de indigencia. Llama la atención el registro censal del

---

<sup>242</sup> En este reconto del capítulo son nuevamente considerados los informes del INDEC, de la EPH, así como Fundación Konrad Adenauer (2010) "Programa Regional de Políticas Sociales en América Latina. Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas", Chile.

<sup>243</sup> Reducido a 22% mediante planes de empleo.

2001 al evidenciar que, en cuanto a distribución por edad, la pobreza se concentraba en los niños: el 47% de los pobres y el 52% de los indigentes eran menores de 17 años. En las regiones Noroeste y Noreste aparecen concentradas las más altas tasas de pobreza y vulnerabilidad social.

En la ruralidad el grupo socioeconómico más afectado fue el de los pequeños propietarios rurales (PPR), particularmente los asentados en las regiones geográficas Noroeste y Noreste. Las propuestas de Desarrollo Rural aplicadas se mostraron insuficientes para revertir los porcentajes de baja productividad y el deterioro de la calidad de vida en el sector; las limitadas trayectorias educativas (a pesar de los avances en matrícula y orientación puestos en marcha con la reforma educativa) de buena parte de la población rural agravaban las situaciones de vulnerabilidad y marginación del proceso de transformación económica y laboral en el contexto global.

En cuanto a la relación pobreza y nivel educativo, el 58% de la población pobre y el 66% de la población indigente habitaba en hogares cuyos jefes tenían estudios hasta de primaria completa. Desde finales de los 90 y hasta el 2003 se observa una tendencia creciente en los retornos educativos<sup>244</sup>, aunque a partir de allí comienzan a decrecer nuevamente. Las innovaciones de la Ley Federal de Educación de 1993 no lograban aún compensar los desequilibrios en el acceso y permanencia en el sistema escolar.

Las críticas más repetidas a las propuestas estatales del 90 relacionadas con el fortalecimiento equitativo de la calidad de vida apuntaron a la ausencia de políticas particulares para cada contexto. Específicamente, el conjunto de programas y proyectos de atención a la ruralidad en buena medida no incorporaron una visión espacial del desarrollo ni jerarquizaron suficientemente el papel de las comunidades rurales por su ejecución de carácter centralizada, con una participación limitada de los gobiernos locales. Se denotaba además una falta de previsión a largo plazo para trascender los gobiernos y garantizar la continuidad de los esfuerzos. Al no haber surgido de un proceso consensuado, sus protagonistas no parecen haberlas entendido ni sentido como propias. Sin duda, la consideración de los actores o capital social había fallado. Los productores y productos del sistema social y de su entorno, no habían participado en el diseño de las propuestas de desarrollo y escasamente habían sido capacitados para ello. Esto les restó logros positivos y permanentes (PIÑERO, 2003).

---

<sup>244</sup> Los retornos a la educación miden el incremento porcentual en el salario por un año adicional de educación, es decir mide la rentabilidad de la inversión en educación informa sobre la conveniencia de incorporar o no capital humano vía el sistema educativo.

**Capítulo 5**  
**NUEVOS PARADIGMAS PARA**  
**LA ATENCIÓN A LA CALIDAD DE VIDA EN ARGENTINA**  
**2003 -2010**

## 5.1. Los nuevos paradigmas de desarrollo

Un proceso de transformación del modelo estatal se inició en Argentina después de la crisis de 2001, en el que podemos identificar diferentes etapas o períodos.

- Un primer período se extendió desde pasada la crisis de diciembre de 2001 y hasta alcanzar la normalización institucional en 2003. En esta etapa las manifestaciones de la emergencia social, económica e institucional limitaron todo intento estatal por recuperar económica, financiera y socialmente al país.
- Un segundo período entre los años 2004 y 2007, cuando doblegada la crisis se inicia y fortalece el crecimiento económico de manera sostenida. Hay una elevada elasticidad empleo-producción y se aplican políticas laborales protectoras que propiciaron el aumento en cantidad y calidad del trabajo. Se refuerza el concepto de educación como derecho de todos y propulsora de crecimiento personal y comunitario. Pudo entonces la política pública nacional profundizar la incipiente orientación hacia el desarrollo local y la economía social.
- El tercer período se extendió desde fines 2007 hasta el cierre de la década, marcado por la desaceleración en el ritmo de la creación de empleo y la contracción económica nacional e internacional. Los integrantes de los sectores socioeconómicos de menores recursos fueron los más perjudicados por las nuevas condiciones del mercado laboral. La situación incidió en todos los sectores al disminuir la oferta y la calidad del trabajo y al aumentar el subempleo. Pero para la población de bajo nivel socioeconómico y con limitadas trayectorias educativas, la única mejora posible fue salir de la desocupación para insertarse en empleos precarios. A este grupo más vulnerable, se dirigieron las políticas públicas ya reforzando los ingresos con transferencias directas por parte del Estado, ya ampliando la cobertura de jubilación e incrementando las pensiones no contributivas, o bien con ofertas de capacitación. Los hogares de estratos medios afrontaron el cambio de condiciones aumentando el número de contribuyentes al presupuesto familiar.

La decisión implicó en muchos casos la salida del sistema educativo de sus integrantes más jóvenes, reiniciándose el círculo negativo de deserción escolar – exclusión social y laboral futura.

### **5.1.1. Incorporación del concepto de Desarrollo Territorial y reorientación de la política social en Argentina**

En la medida que la globalización del mercado avanzaba pero excluyendo a los sectores que no tenían cómo ni con qué competir en los nuevos esquemas productivos, comenzó a fortalecerse a escala mundial un nuevo concepto de desarrollo que ya las comunidades autárquicas originalmente practicaban. Se trata de un enfoque local que presupone la construcción de un conjunto de redes alternativas a las del mercado y a las centradas en el Estado. Redes que requieren de la acción y el compromiso de actores privados y públicos para movilizar las dinámicas territoriales.

El Desarrollo Local o Territorial es definido como “... *la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades territoriales, (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible*” (VILAR, 2005, 1). Es un proceso multidimensional que si bien mantiene a la dimensión económica como vertebral, refiere necesariamente a otras dimensiones como proceso económico, social, cultural y político que es. Básicamente el Desarrollo Local se apoya en los recursos humanos y el tejido social y su labor emprendedora, por lo que la capacitación es un elemento prioritario para definir perfiles de protagonistas del cambio. Ésta debe ser permanente y flexible, adecuada a la demanda del mercado local y comarcal (MÁRQUEZ, 2007). Otro elemento necesario es la identificación de los factores esenciales de cada región para que puedan integrarse a la red global: los recursos humanos, las infraestructuras, la organización social, las posibilidades financieras, el patrimonio natural y cultural y la capacidad de procesar y utilizar la información.

El Desarrollo Local o Territorial promueve:

- Crecimiento económico, que debe partir de las estructuras locales organizando los factores productivos regionales para presentarlos

competitivamente en los mercados. Los gobiernos locales deben definir el perfil productivo de cada comunidad.

- Sustentabilidad ambiental que garantiza la continuidad temporal del proceso en la medida que se utilicen racionalmente los recursos locales.
- Descentralización de las decisiones a favor de los actores e instituciones locales y promoción y aumento de la participación y control social. En este aspecto, el modelo tiende a democratizar las instituciones, a desactivar el funcionamiento de clientelismo y a acrecentar los niveles de autogestión. Es la dimensión política del modelo puesto que se trata de un permanente y articulado proceso de toma de decisiones buscando resultados para todas las partes intervinientes.

En la Argentina de los años 90 se introdujo el concepto de Desarrollo Territorial a medida que el Estado fue abandonando su rol planificador y gestor de crecimiento, y su protagonismo en el impulso de las actividades productivas. Ya de manera sistemática, el modelo de acción regional comenzó a implementarse desde los años 2002/3 en adelante en el diseño de un conjunto de políticas locales de promoción, de competitividad empresarial y de planificación estratégica, promocionando el microcrédito, la capacitación de recursos humanos y el empleo. Todas ellas dependieron de la capacidad institucional de los gobiernos locales para responder a las necesidades comunitarias y de las propias políticas de promoción provincial.

Como particularidades en la implementación del modelo de Desarrollo Local en Argentina son de destacar:

- El peso en la toma de la iniciativa que tienen los gobiernos locales más que otras instituciones públicas y privadas.
- En el conjunto de instituciones y gobiernos locales están comprendidos los actores empresariales, ya organizados en cámaras por rama de actividad para defender los intereses sectoriales ante las autoridades nacionales, ya reunidos en cámaras territoriales representando a empresas de diverso tipo de un municipio ante el gobierno local. También aparecen los sindicatos,

aunque son órganos que se muestran débiles en el medio rural, tanto por su falta de experiencia en ese contexto como por su accionar ligado a directivas nacionales sin mayor vinculación a particularismos. Finalmente, están los Municipios y las instituciones educativas (actor débil por su autonomía restringida en el ámbito local).

Para el ámbito rural específicamente, el nuevo modelo estatal implicó posicionarse en la Nueva Ruralidad para entender las demandas y atender las propuestas pertinentes. En definitiva, reconocer la complejidad de los pedidos de los diferentes sectores y regiones, considerar la totalidad de los aspectos productivos, económicos, sociales, culturales y organizativos de cada región.

El desarrollo rural fue abordado como un proceso de crecimiento y bienestar de los territorios, proceso transversal, intersectorial, interinstitucional y multidimensional sujeto a la influencia de un número creciente de políticas y actores institucionales. Debió responder a los tres tipos de estrategias de subsistencia presentes entre la población rural: la actividad agrícola en un predio propio, el trabajo agrícola y no agrícola fuera del predio más transferencias y una combinación de los dos anteriores, estrategia mayoritaria entre su población. Desde esta perspectiva, muchos de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) aplicados desde los años 90 se mantuvieron vigentes en Argentina después de iniciado el cambio de modelo institucional, siendo renovados en su extensión y aplicación desde las propuestas de desarrollo local y de inclusión social.

Así pues, el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER, 1998) amplió sus destinatarios sumando a los pequeños productores y trabajadores transitorios pobres, a las mujeres como grupo genérico y a las mismas comunidades rurales como conjunto organizado. La importante cuota de financiación del Programa destinada a las provincias de las regiones NOA (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero) y NEA (Corrientes, Misiones, Chaco) respondió a los índices de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y exclusión social que el Censo 2001 continuaba marcando respecto al de 1991. Adicionó a la ayuda técnica y financiera, la atención a la mejora de las comunicaciones<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Desde el 2008 las actividades del PRODERNEA conjuntamente con las del PRODERNOA fueron encauzadas en un nuevo programa, *Programa de desarrollo de áreas rurales (PRODEAR)*. Su objetivo es apoyar, con equidad de género, la efectiva integración de las familias rurales a la vida social y económica

La atención a la mirada de género también fue resaltada por el Programa nacional Mujer, Equidad y Trabajo (MET) y se continuó con las actividades del Programa Mujer campesina que procuró la capacitación de beneficiarias en la formulación de proyectos productivos<sup>142</sup>. El Programa de desarrollo rural del noreste argentino (PRODERNEA) y a continuación el Programa de desarrollo rural del noreste argentino (PRODERNOA), incorporaron entre sus beneficiarios además, a las comunidades indígenas de las regiones. El Programa de Fortalecimiento de comunidades indígenas afianzó una mirada integral en el concepto de desarrollo, fortaleciendo la identidad comunitaria por medio de la educación<sup>143</sup>.

Sin embargo, para la segunda mitad de la década del 2000, el financiamiento y condicionamientos de muchos programas y planes pusieron de manifiesto la precariedad de la continuación de los emprendimientos. Mantenerse en el estadio de propuesta informal y de respuesta a necesidades puntuales de subsistencia por esta dependencia económica no aseguró perdurabilidad ni profundidad para realizar cambios significativos en la calidad de vida personal ni comunitaria de los emprendedores.

En los espacios rurales puede observarse, en primer lugar, que los nuevos emprendimientos mayormente se orientaron a diversificar la base productiva local

---

del país, desarrollando las capacidades que les permitan incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida, con participación en los procesos de desarrollo del territorio, con uso sustentable de los recursos naturales y especial atención a comunidades indígenas y a los jóvenes.

<sup>142</sup> Cuando en el 2004 cumplía 15 años de ejecución, se realizaron evaluaciones generales sobre sus resultados, destacándose en ellas especialmente la sostenibilidad en el tiempo de los grupos conformados por mujeres aún después de finalizados los proyectos productivos, la presencia de mayor porcentaje femenino con capacidad de gestión y protagonismo en sus comunidades, capacitadas en la producción de nuevas alternativas productivas, con mayor conocimiento de sus derechos, de los recursos que disponen y los ingresos que generan, que evidencian mayor participación en el ámbito local (escuelas, comunas, iglesia, otras organizaciones) y que protagonizan emprendimientos productivos en el mercado local y regional, tanto relacionados con productos agropecuarios como artesanales no agropecuarios (alimentos, tejidos, tallados). Desde ese año trabaja articuladamente con el Consejo Nacional de la Mujer en la capacitación de mujeres campesinas e indígenas y en la formulación de proyectos productivos.

<sup>143</sup> Desde el 2006 en adelante predominó la tendencia a financiar proyectos integrales, basados en diagnósticos comunitarios, que fortalecieran la identidad, la representación y la organización de los pueblos Indígenas. Con relación a ello de manera particular se está insistiendo desde el Estado Nacional en la formulación de programas con eje en la Educación. En esta línea, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) impulsa el "*Programa de Apoyo a la Educación Intercultural Aborigen*" para garantizar esta modalidad en todos los niveles educativos, con participación de los pueblos originarios en la formulación y ejecución de programas de educación para responder a sus necesidades particulares, incluyendo en la currícula sus conocimientos, técnicas y sistemas de valores. El Programa se enmarca en el artículo 52 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN, 2006), que reconoce a la Educación Intercultural Bilingüe como una modalidad del sistema educativo. Los componentes del Programa son becas para estudiantes indígenas de Nivel Medio, tutorías interculturales, alfabetización, recuperación y fortalecimiento del conocimiento ancestral en comunidades indígenas, apoyo para estudiantes indígenas de Nivel Terciario, apoyo a los proyectos educativos institucionales interculturales.

existente introduciendo productos alternativos o no tradicionales. En segundo lugar, se orientaron al desarrollo del sector servicios (turismo rural, particularmente) y, finalmente, a actividades de agregado de valor a la producción local (procesos de clasificación, fraccionamiento, manufactura, industrialización de productos primarios). Pero esta elección de actividades no está posicionándose aún como proceso de desarrollo económico local, comunitario, más bien representan ayudas para superar situaciones individuales críticas. En las áreas rurales las planificaciones de desarrollo local continúan enfatizando como ámbito de acción al espacio agrícola y como destinatarios a los pequeños productores más empobrecidos. No fue evidente una convocatoria para la heterogeneidad social, económica y cultural presente en cada territorio; tampoco aportaban a superar los límites territoriales urbano/ periurbano/ rural ya de por sí difusos en la configuración de la Nueva Ruralidad. Capacitar sólo en trabajo agropecuario implicaba desconocer la urgencia de competencias múltiples que planea el mercado global.

Por otra parte, la creación en febrero del 2002 del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales impulsó un cambio cualitativo y cuantitativo de la política social argentina acorde a los nuevos paradigmas de desarrollo incorporados por el Estado. Las acciones compensatorias pasaron de ser residuales a formar parte explícita de las políticas estatales. El gobierno nacional asumió un rol preponderante en el combate contra la pobreza. Las acciones orientadas a combatirla continuaron con un fuerte signo de asistencialismo, pero su inclusión en el presupuesto y la naturaleza de su financiamiento a través de retenciones a las exportaciones, son indicadores de una reorientación de la tendencia vigente en la década anterior (CORTÉS, GROISMAN y HOSZOWKI, 2003).

Cuadro 5.1. Argentina. Propuestas adaptadas y nuevas de Programas de desarrollo rural a partir 2002

PROINDER (1998 – 2007)	PRODEFER (1999)	PRODERNEA (1998 – 2004)	Fortalecimiento comunidades indígenas (1996)	Mujer Campesina (1989)	MET (2002)	PROFAM (2002)	PRODERNOA (2004)
<p>*Mantuvo objetivos pero amplió el perfil de destinatarios. *Incorporó mirada de género con “Sub proyectos F” desde 2005. *Amplió asistencia financiera a propuestas de servicios/ comunicaciones *Incorporó la atención al desarrollo de la capacidad productiva de comunidades rurales.</p>	<p>* Para 2009 cubría casi todo el país. *El programa <i>CAMBIO RURAL</i> entre 2003 y 2010 se incrementó un 96,2% en el número de grupos. El PROFAM llegó a abarcar más de 130 proyectos. *PROHUERTA está presente en el 80% de los municipios del país.</p>	<p>*Incorporó como beneficiarios a comunidades aborígenes. *Desde su cierre en 2004 se implementó un Fondo de Recuperación de los créditos otorgados para realimentar el circuito de financiamiento y dar continuidad a las acciones.</p>	<p>*Desde el 2006 predominó la tenencia a financiar proyectos integrales, basados en diagnósticos comunitarios, que fortalecieran la identidad, la representación y la organización de los pueblos Indígenas. *Incorporación del Programa de Apoyo a la Educación Intercultural Aborigen</p>	<p>* Desde 2004 trabaja articuladamente con el Consejo Nacional de la Mujer en la capacitación de mujeres campesinas e indígenas y en la formulación de proyectos productivos</p>	<p>*Creado en 2002 para la capacitación y asistencia técnica de mujeres que deseen integrarse al trabajo asalariado</p>	<p>*Creado por INTA en 02 destinado a integrantes de la comunidad rural de bajos ingresos, una escala muy reducida de trabajo, deficientes recursos de estructura, dificultades en comercialización y falta de organización y de acceso al crédito</p>	<p>*Cerró actividades en 2007 pero se mantiene en las provincias de Jujuy, Tucumán y Salta, con idénticos objetivos y beneficiarios</p>

Fuente: Elaboración propia.

### 5.1.2. Reorientación de la política educativa

Los Relevamientos Anuales del Ministerio de Educación de la Nación (2001 y 2002) y el Censo de Población (2001) evidenciaron un proceso sostenido de ampliación de la matrícula escolar en todos los niveles. Dentro de la reforma del sistema, el Plan Social Educativo (1994) había contribuido a reducir las diferencias en acceso y permanencia en la escuela entre alumnos de niveles socio-económicos y jurisdicciones diversas. Pero, paralelamente, no se registraban modificaciones positivas en las tasa de retención, en las de finalización de estudios y en las de calidad de los aprendizajes<sup>144</sup>.

El Censo Económico (2002) había evidenciado que los trabajadores con estudios superiores completos tenían prioridad en empresas que empleaban personal en relación de dependencia brindándole la cobertura social legal. En cambio, el conjunto de trabajadores de bajo nivel educativo continuaba nucleándose en torno al trabajo informal. El trabajo informal se mantenía mayormente en las zonas rurales y periféricas, asociado a sectores de pobreza. Se relacionaba con la temprana inserción laboral de los jóvenes, ya sea colaborando con las tareas de la explotación agropecuaria familiar o trabajando bajo las órdenes familiares cuando era un asalariado, también en el ámbito no agrícola. El abandono de los estudios o la limitación en instancias de actualización o capacitación, estaban presentes en las causales del incremento de la precariedad del empleo. Los porcentajes que marcaban mayor vulnerabilidad social, económica y educativa coincidían con las provincias de las regiones Noreste (NEA) y Noroeste (NOA) y mayormente con su alta población rural.

Reformular las credenciales educativas de la población continuaba constituyendo el desafío pendiente: tanto para revalorizar a la escuela y su función de promoción social, como para aglutinar a los trabajadores en el sector formal de la economía. La política educativa se reorientó buscando superar las debilidades que la Ley Federal de Educación (1993) contenía en cuanto a democratización del ejercicio del derecho a la educación. De esta manera, por un lado, fue creado en 2002 el Sistema Nacional de Formación

---

<sup>144</sup> En el proceso de descentralización educativa implementado por la Ley Federal de Educación (1993), el Estado Nacional se reservó la tarea de orientación técnico-pedagógica, la producción de información y la compensación de desigualdades y las provincias asumieron la responsabilidad en el financiamiento y definición de políticas para la educación básica. Ello explica que se registren resultados provinciales diversos.

Continua. El organismo procuró garantizar a los trabajadores la equidad en el acceso y la permanencia en una formación de calidad, definiendo los perfiles y niveles de calificación requeridos. Por otro lado, dentro del Ministerio de Educación de la Nación se creó el Área de Educación Rural (2004) dadas las debilidades observadas en el funcionamiento de la escuela rural, y se pusieron en marcha a nivel nacional un conjunto de Programas y Proyectos tendientes a concretar la igualdad educativa en oportunidades y calidad.

## **5.2. Nueva reforma del sistema educativo argentino**

### **5.2.1. Atención a la escuela rural**

El trabajo en el Área de Educación Rural, definido entre la Nación y las Provincias conjuntamente, partió de la base de que diseñar políticas para la ruralidad requiere contemplar a los alumnos de todos los ciclos y niveles, involucrar a la formación docente inicial y continua, y prever recursos humanos y financieros atendiendo a las particularidades de cada contexto. Se identificaron las regularidades a nivel país para definir líneas de atención de problemáticas comunes a las jurisdicciones. Paralelamente se reservó la toma de decisiones para cada provincia en función de sus prioridades, a partir de su historia, de sus recursos naturales y humano. Se procuró así generar temáticas y respuestas en relación con la diversidad de situaciones. Finalmente, las provincias diseñaron y desarrollaron alternativas para ubicar a la educación en contextos rurales desde una perspectiva transversal al sistema educativo. Los diseños provinciales debían contemplar modos de articulación entre ámbitos rurales y urbanos, profundizar en la vinculación entre lo educativo y productivo, analizar las implicancias del desarrollo local en el marco de lo global<sup>145</sup>. También desde el Área de Educación Rural se delimitaron temáticas específicas de atención, estudio y capacitación docente, entre ellas el trabajo en agrupamientos escolares. En la enseñanza en el marco del plurigrado se incorporó la perspectiva de la ruralidad en la formación de base y se brindó capacitación docente continua.

---

<sup>145</sup> Sin embargo, no se han realizado diferenciaciones en cuanto a los contenidos curriculares que se imparten en escuelas urbanas o rurales, especialmente en el nivel Primario. La diversidad implementada observada se limita a calendarios por razones climáticas y diferencias salariales.

Lamentablemente, no todas las provincias instrumentaron el área de Educación Rural. Mayormente las líneas directrices de trabajo continuaron elaborándose desde el Área Rural nacional. En algunas provincias la atención a la escuela en ruralidad quedó circunscrita al Programa de Mejoramiento de la Escuela Rural (PROMER), aplicado desde el 2006. En otros casos la atención a la ruralidad se instrumentó por jerarquías que van desde Ministerios hasta Direcciones, pasando por Secretarías y Subsecretarías, compartidas en muchos de los casos con otras carteras como Justicia, Ciencia y Tecnología, etc. Pero en la mayoría de las jurisdicciones no existió ninguna repartición encargada específicamente de la Educación Rural. Algunas excepciones las constituyeron las provincias de Chubut (se creó la Dirección General de Educación Rural y de Adultos) o la provincia de Buenos Aires (con una Dirección de Educación Agraria). En otros casos como las provincias de Corrientes y Catamarca, la Educación Rural se encuadró dentro de programas o proyectos especiales dependientes de alguna otra institución<sup>146</sup>.

### **5.2.2 Programas y propuestas para superar debilidades de la oferta educativa**

Paralelamente a la institucionalización del Área de Educación Rural, el Ministerio de Educación de la Nación puso en marcha una serie de programas y propuestas tendientes a superar debilidades de la oferta escolar. En el caso de la escuela rural fueron necesarias la adaptación a las características y necesidades del medio, tarea encarada por el Área de Educación Rural. La institución, además, se responsabilizó de la elaboración de otros programas específicos tendientes a concretar la igualdad educativa en oportunidades y calidad.

Entre los programas que el Ministerio de Educación de la Nación puso en práctica, se destacan:

- *PROGRAMA “ESCUELA Y MEDIOS”* (2003 y continúa). Buscó preparar a las nuevas generaciones para participar, analizar, interpretar y evaluar a los medios y conocer de qué manera influyen sobre las percepciones de la realidad. Entre las actividades implementadas cabe mencionar:

---

<sup>146</sup> OLEA, M. (2011), “Ruralidad y educación en Argentina”, Bs As.

1. “*Momento de radio*”, proyecto articulado entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, los Ministerios de Educación de las Provincias y la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas. Propuso a las escuelas de EGB rurales escribir historias de sus propias expectativas para su difusión. Las narraciones fueron producidas como micros radiales y transmitidos por las radios privadas en todo el país.
  
  2. “*Tu carta va a la Escuela*”, proyecto articulado entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, los Ministerios de Educación de las Provincias y Correo Argentino. Promovió que alumnos de las escuelas de frontera escribieran y enviaran cartas gratuitamente, fortaleciendo la escritura como una práctica real de comunicación
- **PROGRAMA “ESCUELAS SOLIDARIAS”** (1997 y continúa). Ya diseñado en la década anterior, fue sistematizado para el desarrollo de experiencias educativas solidarias. Entre sus objetivos se destacaron el promover la educación en la solidaridad y la participación comunitaria y ciudadana a través de la propuesta pedagógica del aprendizaje-servicio. También, articular los esfuerzos solidarios de las organizaciones de la sociedad civil en beneficio de la equidad y la calidad educativa con las acciones del Ministerio y con el sistema educativo formal<sup>147</sup>. Se promueven la participación ciudadana y democrática de los estudiantes en sus comunidades con la finalidad de mejorar la calidad de vida. En ellas los alumnos, con el acompañamiento de sus docentes, atienden problemáticas sociales relevantes en experiencias que, a la vez, les permiten profundizar sus aprendizajes. El Programa impulsa el trabajo conjunto de las escuelas con los destinatarios de las acciones y el

---

<sup>147</sup> En el año 2007, dictada la Ley Nacional de Educación (2006), se reorientó la propuesta. El Programa tiene desde entonces como objetivo el fortalecimiento de propuestas pedagógicas institucionales que articulan acciones solidarias con contenidos formales curriculares en todas las escuelas del país. Llevaba registradas más de 25.000 experiencias hasta mediados del ciclo lectivo 2013, las que se desarrollan en alrededor de 14.000 escuelas de los niveles Inicial, Primario y Secundario.

establecimiento de alianzas con otros programas del Ministerio de Educación de la Nación y de los Ministerios Provinciales, y con instituciones y organizaciones locales<sup>148</sup>.

- PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO (PROMSE), PROGRAMA NACIONAL “700 ESCUELAS”(2003 y continúa). Trabajaron desde 2003 forma articulada el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Banco Iberoamericano de Desarrollo, cofinanciando la construcción de edificios escolares nuevos o la sustitución de los existentes progresivamente<sup>149</sup>.

Fig.5.1 Argentina. Nuevo edificio escuela J. López, Trancas, Tucumán.



Fuente: [www.panoramio.com](http://www.panoramio.com).

- PLAN NACIONAL DE LECTURA (2003 y continúa). Destinado a niños, jóvenes y adultos estudiantes de la carrera docente y docentes en actividad,

<sup>148</sup> [educacionsolidaria@me.gov.ar](mailto:educacionsolidaria@me.gov.ar)

<sup>149</sup> El Programa 700 escuelas actualmente está articulado y complementado con los siguientes Programas: Programas de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU I, II y III) y Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos (PROFEDU), para los niveles: Inicial, Primario y Secundario. Para el nivel superior está en desarrollo el Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Universitaria. Se prevén terminar para el año 2015 un total de 2250 edificios escolares. [www.700escuelas.gov.ar](http://www.700escuelas.gov.ar)

tuvo como objetivo articular las estrategias para que la lectura, como eje que atraviesa el conjunto de la tarea escolar, se presentara como una experiencia cotidiana en todos los espacios educativos del país<sup>150</sup>.

- PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN RURAL (PROMER) (2006 y continúa). En los antecedentes de este Programa deben mencionarse las propuestas de atención a la escuela en ruralidad, especialmente en lo referido a las acciones del Plan Social Educativo (1993). Como tal, el Programa propiamente dicho se estructuró a partir de la Ley Nacional de Educación (2006) y su etapa de desarrollo fue marcada para el período 2006-2010. El objetivo del Plan consistió en mejorar la cobertura, la eficiencia y la calidad del sistema educativo así como su gestión, a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, planeamiento, información, monitoreo y evaluación en los niveles nacionales y provinciales. Sus objetivos específicos de fortalecer las prácticas educativas a través de capacitaciones gratuitas y en servicio, y proveer materiales didácticos básicos y fondos de mantenimiento para obras de infraestructura, están orientados a mejorar la cobertura de la educación preescolar e inicial en áreas rurales, mejorar el porcentaje de promoción y reducir la sobre edad y la deserción en el nivel primario en áreas rurales.

Pero lamentablemente, estas iniciativas tendientes a superar las problemáticas de la escuela, alcanzaron diferentes grados de aplicación y extensión dado el proceso de descentralización educativa afianzado por el estado neoliberal en la década anterior. Además, no todos los gobiernos provinciales contaron con los recursos financieros para asumir sus obligaciones.

Esta situación se relacionó con el proceso de descentralización del servicio educativo, ya iniciado en los años 70 en Argentina. Desde fines de esa década,<sup>151</sup> el

---

<sup>150</sup> En 2008 y atendiendo a los lineamientos de la Ley Nacional de Educación (2006), fue fusionado con la Campaña Nacional de Lectura que venía también desarrollándose desde 2003. Así nació el Plan LECTURA que desde entonces trabaja en todo el país para la formación de lectoras y lectores, diseñando y desarrollando nuevas estrategias para mejorar la enseñanza de la lectura.

gobierno militar (1976 – 1983) puso en marcha un plan de descentralización de los servicios escolares (bajo el imperativo del Ministerio de Economía de disminuir el peso de la educación en el presupuesto nacional), transfiriendo las escuelas primarias a las provincias. Los gobiernos provinciales pasaron a hacerse cargo del financiamiento y de la gestión de las escuelas del nivel. Los argumentos de la medida fueron la búsqueda de eficiencia y calidad así como la necesidad de restaurar el carácter federal del sistema. Las provincias que carecían de los recursos suficientes para afrontar semejante transformación se vieron en la obligación de cerrar establecimientos educativos. Estas dificultades económicas repercutieron además en la coordinación entre las provincias y la nación en materia de planificación educativa.

En los años 90 se reforzó la tendencia hacia la descentralización con la aprobación de la Ley de Transferencia (1991) que pasó los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones regionales del país. Se transfirieron a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires las escuelas de nivel medio que dependían del Ministerio de Educación Nacional, la gestión de los servicios educativos de enseñanza privada dependientes de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada, las instituciones pertenecientes al Consejo Nacional de Educación Técnica y las escuelas normales dedicadas a la formación de los docentes<sup>152</sup>. Nuevamente fueron razones financieras (proceso de reducción del aparato estatal y recomendaciones del Banco Mundial) las que impulsaron la descentralización, aunque las razones oficiales privilegiaron temas como la democratización, calidad y eficiencia de las instituciones escolares, así como la adecuación de la política argentina a la tendencia latinoamericana de atender a la educación como elemento de desarrollo.

De esta manera, para que las provincias pudieran asumir el nuevo compromiso fueron necesarias reformas fiscales y de administración de los servicios públicos, así como el aumento de la recaudación de los impuestos coparticipables<sup>153</sup> y, por ende, el

---

<sup>151</sup> En realidad no fue la primera experiencia de descentralización del servicio educativo en Argentina, hubo avances en este sentido a mediados de la década del 30 y luego a fines de la del 40. Pero ésta es la más cercana al período histórico que nos convoca y la de más profundo alcance.

<sup>152</sup> Sobre el tema véase por ejemplo las producciones de Dussel, I., Birgin, A. y Tiramonti (2001), Filmus, D. (1997), Rodrigo, L (2004), Falletti, L. (2001).

<sup>153</sup> La Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (ley Nº 23.548), sancionada en 1988, regulaba la recaudación y distribución de recursos entre nación y provincias. Finalizando la primera década del 2000, el régimen de coparticipación otorgaba el 44% de los impuestos recaudados al nivel nacional y el 56% a las provincias, aunque son cifras constantemente ajustadas entre ambas partes.

aumento de las transferencias por coparticipación a las distintas provincias implementadas por el estado neoliberal entre 1990 y 1992. Las negociaciones para mejorar la coparticipación de recursos que las provincias entablaron, dependieron de sus capacidades técnicas y financieras para aportar y sustentar alternativas, así como de su tradición política. Este proceso, marcado por profundas asimetrías, indujo a las de menores recursos técnicos y financieros a limitarse a salvar los temas más urgentes del gerenciamiento educativo.

Cuando en 1993 se sancionó la Ley Federal de Educación, las atribuciones del estado nacional en materia educativa quedaron resumidas en cuatro áreas centrales de intervención: 1) el establecimiento de los contenidos básicos comunes, 2) la evaluación de los resultados del sistema educativo nacional, 3) la implementación de programas compensatorios y 4) la capacitación docente. El régimen de distribución de fondos coparticipables no contempló las grandes disparidades provinciales en capacidad fiscal, eficiencia recaudatoria, recursos tributarios y estructuras productivas, por lo que no sólo no contribuyó a igualar oportunidades sino que, por el contrario, marcó más profundamente el desequilibrio regional afectando en particular la atención del servicio educativo y en general la atención a la calidad de vida desde los gobiernos provinciales. Especialmente fue para las provincias de las regiones Noreste (NEA) y Noroeste (NOA), con sus particulares características sociales y económicas críticas, por sus debilidades institucionales y políticas, un duro desafío el hacerse cargo del servicio educativo (RODRIGO, 2004).

### **5.2.3. La Ley de Educación Nacional (2006)**

En 2005 fue sancionada la Ley de Financiamiento Educativo (nº 26.075) que dispuso como meta de inversión en educación de 6% del producto interno bruto (PIB) para el año 2010. Entre los objetivos de la ley se planteaban erradicar el analfabetismo, avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema, asegurando que ingresaran o se reincorporasen y completaran sus estudios. Se daba un giro así en la relación gasto público / educación, se venía registrando una caída paulatina entre 2001 y 2003 como

consecuencia de la merma del salario real de los docentes en el marco de la crisis económica. En 2006 la inversión estatal en educación alcanzó el 5,07% del PIB, lo que marcó un incremento de más de 2,5 puntos desde el inicio de la democracia (1983). Podemos observar en el cuadro a continuación esa fluctuación y posterior recuperación de la inversión educativa.

Cuadro 5.2 Argentina. El gasto en educación dentro del presupuesto nacional y provincial (1995 - 2006)

Año	Nación	Provincias
1995	8,35%	25,7%
1996	8,17%	25,3%
1997	8,42%	25,1%
1998	8,46%	25,2%
1999	8,04%	25,2%
2000	8,44%	26,9%
2001	8,40%	25,7%
2002	7,76%	27,3%
2003	8,90%	24,9%
2004	7,92%	23,7%
2005	7,69%	23,7%
2006	8,76%	24,5%

Fuente: Centro de Investigación de políticas públicas para la Equidad y el Crecimiento. [www.cippec.org](http://www.cippec.org), 2008

Ya la Ley de Transferencia (1991) y luego la Ley Federal de Educación (1993) al autorizar los traspasos de las escuelas hacia las provincias, habían dispuesto la correspondiente transferencia de recursos por parte de la Nación para acompañar la implementación de la reforma del sistema en cada provincia. Pero el crecimiento de la matrícula registrado a lo largo de dicha década había tornado esos recursos insuficientes y fueron las provincias las que tuvieron que responsabilizarse por sostener la estructura ampliada de los sistemas educativos, especialmente en términos del aumento de los cargos docentes (RIVAS, 2004). De este modo, la reforma tuvo diferentes resultados dependiendo de las capacidades de cada jurisdicción, por lo que el sistema educativo (en

oferta, calidad y cobertura) se mostraba sumamente dispar entre las provincias a mediados de la década del 2000, situación que a continuación podemos visualizar

Cuadro 5.3. Argentina. Inversiones en materia educativa por provincia. 2006

Provincia	% del Gasto educativo, en el gasto total	Gasto por alumno en pesos
<b>Total del país</b>	<b>26,8</b>	<b>2.658</b>
Capital Federal	25,8	4.972
Buenos Aires	34,3	2.161
Catamarca	22,8	3.358
Chaco	27,7	2.283
Chubut	24,7	2.283
Córdoba	24,8	2.187
Corrientes	29,9	1.934
Entre Ríos	24,1	2.426
Formosa	22,8	1.996
Jujuy	27,8	2.408
La Pampa	27,7	3.875
La Rioja	17,5	2.630
Mendoza	25,2	2.368
Misiones	20,4	1.596
Neuquén	24,1	4.519
Río Negro	27,9	3.207
Salta	21,0	1.497
San Juan	20,3	2.437
San Luis	22,4	2.194
Santa Cruz	11,2	4.204
Santa Fe	28,9	2.669
Santiago del Estero	20,3	2.087
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	23,0	7.121
Tucumán	20,4	1.919

Fuente: Elaboración propia con datos [www.unicef.org/argentina](http://www.unicef.org/argentina)

Así, por ejemplo, mientras el total nacional era de \$2.658 por alumno en las provincias de la región Noreste (NEA) los valores eran en todos los casos menores: Chaco \$2.283; Formosa \$1.996, Misiones \$1.596, Corrientes \$ 1.934. Otros casos

significativos de baja inversión en educación eran los de Jujuy con \$2.408, Salta \$1.497, Santiago \$2.087 y Tucumán con \$1.919 entre las provincias del noroeste. Llamaba la atención asimismo la situación de Buenos Aires con \$2.161 y Córdoba con \$2.187 siendo importantes centros poblacionales y asiento de centros industriales. En el extremo opuesto se ubicaban Catamarca (la gran excepción entre las provincias del noroeste con \$3.358), Capital Federal con \$4.972, La Pampa con \$3.875 y sobre todo Tierra del Fuego con \$7.121 de gasto por alumno.

Al observar las inequidades en materia de inversión educativa, debemos tener en cuenta que esta situación incurre en nuevas inequidades respecto a las oportunidades y recursos educativos brindados a su población, en cantidad y calidad. Si bien la sanción de la Ley Federal de Educación y su cumplimiento representaban un gran avance hacia la mejora de las condiciones educativas, no parecía resolver las desigualdades estructurales entre provincias y regiones, además de presentar el desafío de destinar más fondos a la educación a las que mostraban mayores dificultades financieras (DÍAZ FRERS, 2007).

En el marco de priorizar la atención a la educación, se implementó el Programa Nacional de Alfabetización o Programa Encuentro (2004) como plan de alfabetización dirigido personas analfabetas mayores de 15 años, incluyendo a la población de los servicios penitenciarios. Su desarrollo fue previsto hasta el año 2012. Los fundamentos del Programa afirmaron que la creación de entornos y sociedades alfabetizados es primordial para lograr los objetivos de erradicar la pobreza, reducir la mortalidad infantil, lograr la igualdad, el desarrollo sostenible, la justicia social, la equidad y la democracia. La alfabetización tiene que atender las necesidades de los individuos y de las familias, en el lugar de trabajo y en la comunidad, en consonancia con los objetivos del desarrollo económico, social y cultural de todas las personas.

Los alfabetizadores fueron voluntarios (integrantes de organismos del Estado, de organizaciones de la sociedad civil, de sindicatos, de agrupaciones barriales, de institutos de formación docente, del estudiantado universitario, docentes, etc.) y el único requisito era tener 18 años o más y haber finalizado la educación media/polimodal. La alfabetización se desarrolló en centros de alfabetización que funcionaron en casas de familias, comedores, merenderos, bibliotecas populares, sociedades de fomento, centros

comunitarios, clubes, centros educativos, escuelas. Inscrito el interesado, la implementación del Programa transcurría en dos etapas consecutiva: una de alfabetización inicial o introductoria de 5 meses de duración, y otra de articulación con el Sistema de Educación de Jóvenes y Adultos, de cada Jurisdicción provincial, con el objeto de completar la escolaridad primaria básica<sup>154</sup>.

Complementando la reforma del sistema educativo, la sanción de la Ley 26.058, Ley de Educación Técnico Profesional (9/2005), reforzó la ya existente modalidad de Educación Técnico Profesional. La Educación técnico-profesional fue reconocida como un derecho de todo ciudadano argentino. Tiene como objetivo la formación socio-laboral para y en el trabajo. Está dirigida tanto a la adquisición y mejora de las calificaciones como a la recalificación de los trabajadores, permitiendo compatibilizar la promoción social, profesional y personal con la productividad de la economía nacional, regional y local. También incluye la especialización y profundización de conocimientos y capacidades en los niveles superiores de la educación formal. Esta ley reguló y ordenó en el nivel medio y superior no universitario la formación técnica, tuvo alcance nacional respetando las diversidades regionales y articulación con la educación formal y no formal, la formación general y la profesional.

Finalmente, fue la Ley n° 26.206, Ley de Educación Nacional (LEN), de diciembre del año 2006 la que terminó por reorganizar el Sistema Educativo argentino. El principal objetivo de la reforma fue modificar el paradigma imperante desde los años 90 respecto de la función social de educación. No se la concibió como un factor de distribución de valores y de conocimiento de calidad para el acceso a la ciudadanía plena y al trabajo digno sino que el sistema se había orientado principalmente a educar para el mercado. Ello había ocasionado su segmentación y diferenciación a fin de adaptarse a los requisitos del mercado pero también un deterioro de la calidad.

Reconoció esta Ley que la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, y deben ser garantizados por el Estado. Por ello, la educación pasaba a ser una prioridad nacional y se constituía en política de Estado para construir

---

<sup>154</sup> Según el Censo Nacional 2010, en Argentina el analfabetismo descendió al 1,9% lo que significa que descendió siete puntos comparado con los datos del censo de 2001. De manera destacada ha bajado la tasa en las provincias más críticas en este tema, que son las del noreste argentino: Formosa, Corrientes, Misiones, junto con Santiago del Estero en el NOA, que descendieron un 2%. Chaco, que era la provincia con más alta tasa de analfabetismo en 2001, bajó al 5,5%.

una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación (FILMUS, 2010). Su artículo 8vo. establece que la educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común.

El cambio de perspectiva colocó como objetivo principal la necesidad de brindar educación de calidad para todos y reubicó la función social de la educación en torno a 4 ejes centrales en correspondencia con el modelo de desarrollo nacional implementado desde 2003:

- La construcción de la identidad nacional.
- El fortalecimiento de la democracia.
- La justicia y la igualdad social.
- Elevar la productividad y el desarrollo científico tecnológico.

También, la Ley de Educación Nacional de 2006 avanzó sobre algunos aspectos de la anterior Ley Federal de Educación (1993), entre los que destacan:

- Estableció la obligatoriedad de la sala de 5 años en nivel inicial y extendió la cobertura y obligatoriedad del nivel medio; acciones que buscaban tener especial repercusión en los sectores rurales donde mayores carencias se apreciaban.
- Incorporó la formación en principios y valores del Cooperativismo, en consonancia con los principios de desarrollo territorial en ejecución.
- Abordó de manera transversal las TICs en los contenidos y competencias de todos los niveles.
- Reconoció nuevas modalidades educativas.

Respecto a las modalidades reconocidas por la nueva Ley de Educación, una de ellas fue la Educación Rural, destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales. Se implementa en las escuelas que son definidas como rurales según criterios consensuados entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las Provincias. Entre los objetivos de la nueva modalidad se destacan:

a) Garantizar el acceso a los saberes postulados para el conjunto del sistema a través de propuestas pedagógicas flexibles, que fortalezcan el vínculo con las identidades culturales y las actividades productivas locales.

b) Promover diseños institucionales que permitan a los/as alumnos/as mantener los vínculos con su núcleo familiar y su medio local de pertenencia, durante el proceso educativo, garantizando la necesaria coordinación y articulación del sistema dentro de cada provincia y entre las diferentes jurisdicciones.

c) Permitir modelos de organización escolar adecuados a cada contexto y que atiendan asimismo las necesidades educativas de la población rural migrante: agrupamientos de instituciones, salas plurigrados y grupos multiedad, escuelas de alternancia, escuelas itinerantes. Se pretende así garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la continuidad de los estudios en los diferentes ciclos, niveles y modalidades del sistema educativo.

d) Promover la igualdad de oportunidades y posibilidades asegurando la equidad de género.

Otra nueva modalidad incorporada fue la de Educación permanente de jóvenes y adultos. Su importancia repercutió sobre todo en reforzar la escuela en ruralidad, donde los mayores problemas de empleo se daban entre los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban, particularmente en las provincias patagónicas y las del NEA y NOA. Entre los objetivos la nueva modalidad, pueden destacarse:

a) Brindar una formación básica que permita adquirir conocimientos y desarrollar las capacidades de expresión, comunicación, relación interpersonal y de construcción del conocimiento, atendiendo las particularidades socioculturales, laborales, contextuales y personales de la población destinataria.

b) Desarrollar la capacidad de participación en la vida social, cultural, política y económica y hacer efectivo su derecho a la ciudadanía democrática

c) Mejorar su formación profesional y/o adquirir una preparación que facilite su inserción laboral.

En síntesis, desde 2006 la Ley de Educación Nacional se propuso aportar a la universalización de la educación secundaria mediante su obligatoriedad progresiva y la unificación de su estructura académica. También diagnosticó y abordó lo que se consideraron principales desafíos educativos en relación a la escuela media: la necesidad diseñar acciones que promuevan al acceso, la permanencia y la obtención del diploma del nivel medio por parte de jóvenes y adultos de manera homogénea en todo el país. Se entendía que la Ley Federal de Educación (1993) no había logrado hacer efectiva la supresión de diferencias en el ejercicio del derecho educativo, aún con sus políticas compensatorias.

De esta manera, el sistema educativo se veía limitado en su aporte a consolidar una vida de calidad para la ciudadanía argentina.

#### **5.2.4. Los resultados de la reforma educativa al finalizar la década**

Los relevamientos ministeriales<sup>155</sup> correspondientes a los ciclos lectivos de 2007 al 2010 mostraron los primeros frutos de la instrumentación de la Ley de Educación Nacional (2006) y la consiguiente reforma del sistema educativo. Con dicho esfuerzo, Argentina

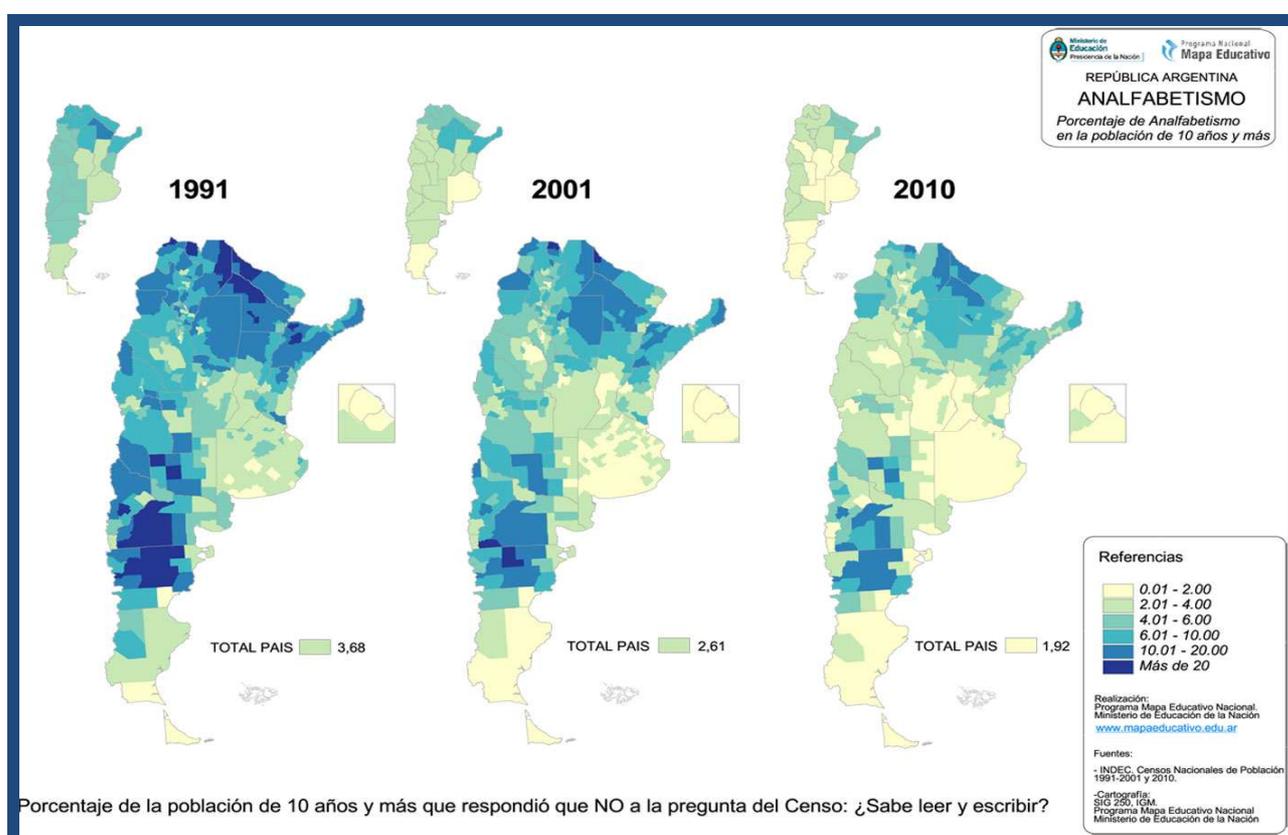
---

<sup>155</sup> MECyT, *Relevamientos 2007 a 2010*. DiNIECE.

gozaba de un nivel de cobertura universal para la educación Primaria y se registraba una acelerada extensión de la matrícula del Secundario.

Muestra la figura a continuación el retroceso de los niveles de analfabetismo en los últimos tres censos de población y su distribución geográfica. Podemos observar su concentración entre las provincias de las regiones noreste (NEA), noroeste (NOA) y Patagónica. La disminución paulatina de las tasas de analfabetismo muestran mayor resistencia en las regiones del norte.

Fig. 5.2. Argentina. Porcentaje de analfabetos según tres últimos censos



Fuente: Página oficial Ministerio de Educación, en [www.portal.educacion.gov.ar](http://www.portal.educacion.gov.ar)

De hecho, el crecimiento de la matrícula escolar no viene siendo un proceso homogéneo a lo largo y ancho del país. El último censo de población (2010) mostró un promedio nacional de 1,9% lo que significa que la tasa de analfabetismo descendió siete puntos y está debajo del 2% respecto al censo anterior (2001). En el cuadro a continuación podemos corroborar las cifras de analfabetos por provincias según registro censal último.

Cuadro 5.4. Argentina. Población analfabeta por provincias. 2010

Provincia	Población de 10 años y más	Analfabetos		
		Total	Varones	Mujeres
<b>Total del país</b>	<b>33.398.225</b>	<b>641.828</b>	<b>319.467</b>	<b>322.361</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.568.141	12.403	5.344	7.059
Buenos Aires	13.044.694	179.008	88.705	90.303
Catamarca	299.189	6.036	3.108	2.928
Chaco	852.752	46.732	22.440	24.292
Chubut	420.137	8.314	4.049	4.265
Córdoba	2.780.731	40.785	22.334	18.451
Corrientes	806.440	34.492	17.969	16.523
Entre Ríos	1.027.265	21.904	12.294	9.610
Formosa	425.344	17.396	7.821	9.575
Jujuy	548.572	17.188	5.404	11.784
La Pampa	266.919	5.032	2.805	2.227
La Rioja	273.446	4.997	2.843	2.154
Mendoza	1.443.490	31.530	15.527	16.003
Misiones	871.555	35.772	17.110	18.662
Neuquén	455.068	10.459	5.120	5.339
Río Negro	531.387	13.080	6.541	6.539
Salta	968.376	30.367	12.710	17.657
San Juan	549.718	11.493	6.360	5.133
San Luis	353.900	6.512	3.674	2.838
Santa Cruz	221.824	2.504	1.291	1.213
Santa Fe	2.704.981	48.095	25.003	23.092
Santiago del Estero	696.816	27.870	14.809	13.061
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	104.126	705	347	358
Tucumán	1.183.354	29.154	15.859	13.295

Fuente: INDEC

Ha bajado la cifra de analfabetos en las provincias más críticas en este tema, que son las del Noreste argentino: Formosa, Corrientes, Misiones y Chaco (que era la provincia con más alta tasa de analfabetismo en 2001). Pero si observamos en el cuadro siguiente, es evidente que este problema continúa siendo una deuda crítica del estado con determinadas provincias, particularmente de las regiones NOA y NEA.

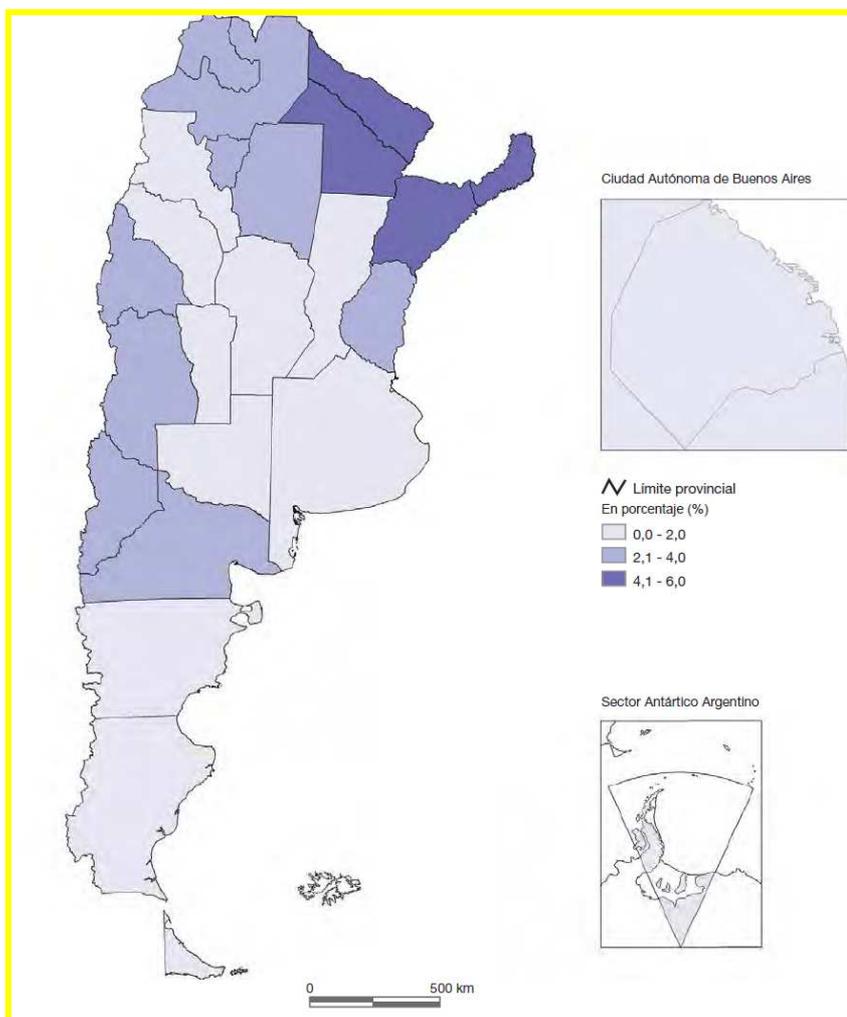
Cuadro 5.5. Argentina. Tasas de analfabetismo por provincias en dos últimos censos

Provincias	Censo 2001	Censo 2010
<b>Total del país</b>	<b>2,61</b>	<b>1,92</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	0,46	0,48
Buenos Aires	1,70	1,37
Catamarca	3,21	2,02
Chaco	8,96	5,48
Chubut	3,45	1,98
Córdoba	2,27	1,47
Corrientes	7,16	4,29
Entre Ríos	3,35	2,13
Formosa	6,82	4,09
Jujuy	5,40	3,13
La Pampa	2,98	1,89
La Rioja	2,66	1,83
Mendoza	3,55	2,18
Misiones	6,73	4,10
Neuquén	3,86	2,30
Río Negro	4,24	2,46
Salta	5,24	3,14
San Juan	3,20	2,09
San Luis	3,8	1,84
Santa Cruz	1,6	1,13
Santa Fe	2,67	1,78
Santiago del Estero	6,59	4
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	0,73	0,68
Tucumán	3,87	2,46

Fuente: Elaboración propia con datos INDEC

De manera gráfica, estos resultados se traducen en el siguiente mapa. Las provincias que componen la región Noreste se destacan por el índice de analfabetismo, al 2010.

Mapa 5.1 Argentina. Analfabetos por provincias. 2010



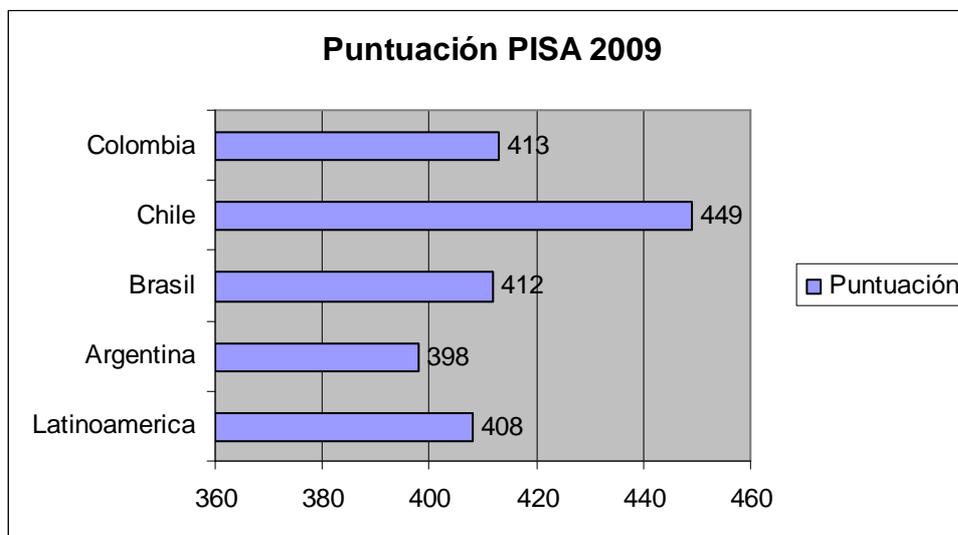
Fuente: INDEC. Censo 2010

Respecto a la calidad educativa, los resultados del Programa PISA 2009<sup>156</sup>, en comparación con los del 2006, mostraban que dentro de América Latina, Colombia y Argentina fueron los países que más incrementaron los valores en la variable de Comprensión Lectora, acercándose a Brasil y Chile, países que mejores registros evidenciaban en el período observado como muestra el gráfico siguiente<sup>157</sup>. En el caso de Argentina, la evolución entre 2006/2009 había sido de 374 a 398 puntos.

<sup>156</sup> MECyT (2010) *Informe PISA 2009*. DiNIECE.

<sup>157</sup> El Informe PISA 2010 ha situado a Finlandia, la República de Corea, Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda a la cabeza del ranking de los países de la OCDE en términos de educación. España ocupa puestos por debajo de la media y a la cola aparecen países no pertenecientes a la OCDE, como China y Singapur.

Gráfico 5.1 Latinoamérica. Puntuaciones Programa PISA 2009



Fuente: Elaboración propia con datos Ministerio de Educación. [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)

Pero, paralelamente, esta misma fuente mostraba que ciertas problemáticas centrales en el panorama educativo argentino se mantenían al finalizar el ciclo lectivo 2009. Evidenciaba que el aumento de la matrícula no parecía traducirse necesariamente en igualdad de oportunidades, en igualdad de resultados ni en una educación de calidad. El Programa PISA al describir la calidad educativa en Argentina, más allá de la mejora de resultados en el aspecto de comprensión lectora, mencionaba una gran dispersión. Los resultados por alumnos no se concentraban alrededor del valor promedio país, situación analizada desde el carácter inclusivo de la escuela argentina que volvía muy heterogénea la muestra evaluativa. En esa heterogeneidad eran los alumnos provenientes de familias de escasos recursos económicos los que evidenciaban más pobres rendimientos influenciados por su entorno familiar y social.

También mostraba que se mantenía una desequilibrada oferta educativa entre ámbitos geográficos y sectores poblacionales. Podemos identificar en los siguientes cuadros el número de alumnos en establecimientos rurales y en establecimientos interculturales bilingües para todos los niveles dentro de la totalidad nacional, al finalizar el ciclo lectivo 2009<sup>158</sup>. Nos están revelando por un lado la desigual oferta de modalidades y niveles para estos grupos y por otro, la relación proporcional con el total alumnos.

<sup>158</sup> MECyT (2010), *Relevamiento 2009*. DiNIECE.

Cuadro 5. 6. Argentina. Alumnos total país y alumnos en Modalidad Rural. 2009

Niveles educativos y Tipos de educación	Total	Modalidad Rural	Porcentaje	Modalidad Intercultural	Porcentaje
<b>TOTAL</b>	<b>8.379.752</b>	<b>912.248</b>	<b>10,88</b>	<b>55.443</b>	<b>0,6</b>
<b>ED. COMÚN</b>	7.575.558	873.645	11,53	51.756	0,6
Inicial	1.035.641	123.742	11,94	7.898	0,7
Primaria	3.484.217	505.925	14,5	34.774	0,9
Secundaria	2.657.956	243.978	9,17	9.084	0,3
Superior No Universitario	397.744				
<b>ED. ESPECIAL</b>	82.351	2.187	2,65	14	0,01
Inicial	24.171	503	2		
Primaria	50.397	1.642	3,2	14	0,02
Secundaria	7.783	42	0,5		
<b>ED. JÓVENES Y ADULTOS</b>	721.843	36.416	5	3.673	0,5
Primaria	243.139	17.206	1	3.437	1,4
Secundaria	478.704	19.210	4	236	0,04

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio Educación. [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar).

Por su parte, el Informe 2005 del Operativo Nacional de Evaluación (ONE)<sup>159</sup> de medición de calidad educativa a nivel nacional, advertía que las habilidades alcanzadas por los alumnos estaban condicionadas tanto por el nivel económico familiar como por el nivel educativo de los padres. También concluía que a mayor nivel socioeconómico de la sección, mayores eran las habilidades desarrolladas por sus alumnos. Los resultados del programa, por otra parte, indicaban que la brecha escuela pública/privada en el nivel de aprendizaje de los alumnos se debía a diferencias socioeconómicas de los mismos y no a características propias de la institución escolar privada. Descartaba así la hipótesis que atribuye las diferencias en el nivel de habilidad de los alumnos de ambos sectores a las características de la oferta, aunque sin negar la existencia de diferencias institucionales asociadas fuertemente a la desigualdad público/privada. Con estas observaciones se concluía que el contexto social y familiar del alumno posee mucha influencia en el

<sup>159</sup> MECyT (2006) *Informe Operativo Nacional de Evaluación 2005*. DiNIECE, Buenos Aires. El operativo consiste en la aplicación de una prueba a alumnos de primaria y secundaria de todo el país, para evaluar sus desempeños estudiantiles así como de los factores que inciden en ellos, tanto los escolares como los extraescolares. Poseen una importante cobertura y presentan sus resultados estratificados por jurisdicción, ámbito (rural y urbano) y sector de gestión (estatal y privado) en la evaluación de cuatro áreas: Lengua, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales. Se clasifica el rendimiento de los alumnos en tres niveles: bajo, medio y alto. Comenzaron en 2005 y sólo el de 2007 mostró resultados diferenciando ámbitos rural y urbano.

desarrollo de sus habilidades, de allí la importancia de actuar sobre esos escenarios creando condiciones de igualdad en procura de mejores resultados educativos.

Respecto de la calidad de la educación rural en el Operativo del año 2007 se pudo observar una notoria disparidad entre la calidad educativa por gestión a favor del sector privado, que a los efectos de nuestra investigación son relevantes en razón de que los establecimientos de educación rural pertenecen mayoritariamente a la gestión estatal, no privada. En los rendimientos diferenciales, se observa que para el 3° año de la EGB el porcentaje general de alumnos con bajo rendimiento es similar en los ámbitos urbanos y rurales públicos, pero mayor al ámbito urbano privado, especialmente en las áreas de Lengua y Matemática. Para el 6° año de EGB en cambio se abre una brecha entre los resultados de ambos ámbitos, siendo superiores los resultados de bajo rendimiento en el ámbito rural para las cuatro áreas de conocimiento. Podemos relacionar esta debilidad con la edad de los escolares puesto que ya colaboran en las tareas productivas y domésticas, dispersando su tiempo de estudio (DINIECE, 2009).

Por otra parte, aunque desde el 2006 la Ley de Educación Nacional estableció la enseñanza a los 5 años y determinó el compromiso del Estado de universalizar la de cuatro años, el Nivel Inicial al 2010 tiene una cobertura que aún no ha logrado la universalización deseada y se mantienen importantes desigualdades entre jurisdicciones provinciales y entre los ámbitos rural y urbano, si bien debe destacarse que existe una evolución favorable<sup>160</sup>. Muestran los relevamientos ministeriales que entre las provincias, los porcentajes de cobertura del Nivel Inicial se relacionan con sus condiciones socioeconómicas. Así, por ejemplo, para 2008 en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Tierra del Fuego la cobertura era del 80% mientras que en Mendoza, Misiones, Tucumán, Salta y La Pampa era menor al 50%<sup>161</sup>. Al diferenciarse por ámbitos geográficos para el mismo período, el 96,5% de la

---

<sup>160</sup> MECyT (2010), *Anuario Estadístico Educativo*. [www.dinicie.me.gov.ar](http://www.dinicie.me.gov.ar)

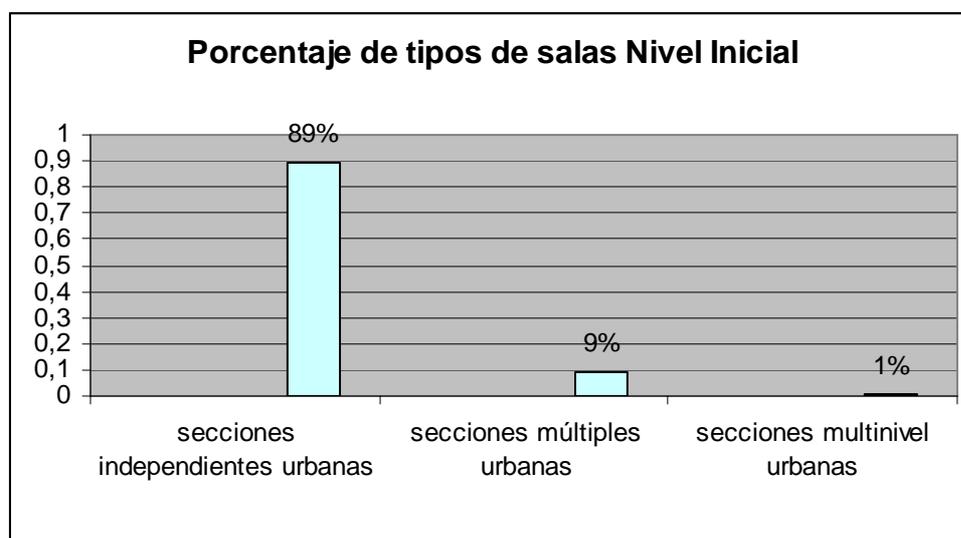
<sup>161</sup> MECyT (2010), *Relevamiento 2009*. DiNIECE. [www.dinicie.me.gov.ar](http://www.dinicie.me.gov.ar)



En el mapa precedente podemos apreciar la desigual distribución del alumnado que accede a las salas de nivel inicial. La región Metropolitana concentra los mayores porcentajes, mientras que en el noreste y noroeste es evidente la baja de la matrícula, como también en La Pampa, y en mejor porcentaje en las provincias de Cuyo.

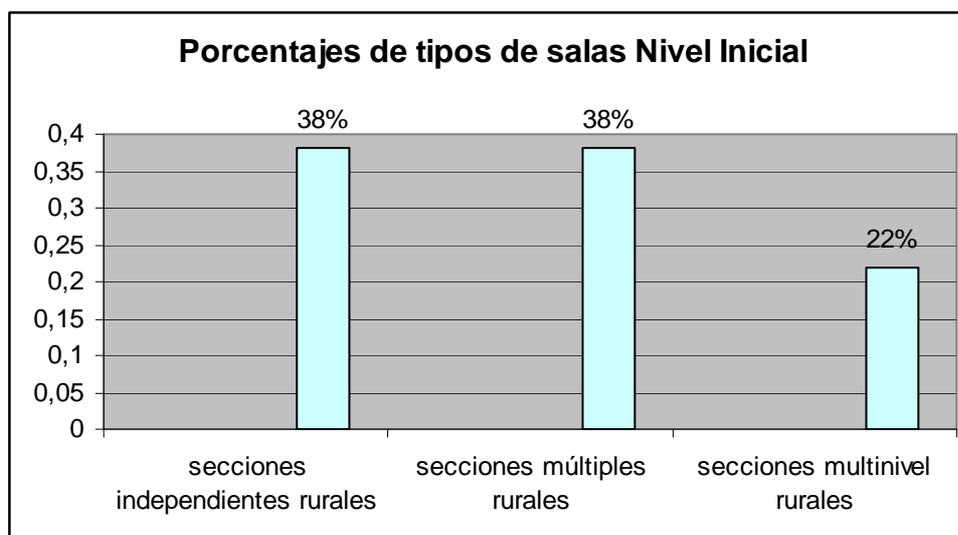
Otra debilidad que perdura es la ampliación de matrícula para alumnos de 4 años. A escala nacional alcanza al 66% de los niños de esa edad y está muy relacionada con las condiciones socioeconómicas de las familias. Por otra parte, prácticamente no había oferta de salas de 3 años en la ruralidad. En los siguientes gráficos se puede apreciar la desigual distribución de secciones de Nivel Inicial por ámbitos geográficos. Sobre ellos se podría reflexionar que las diferencias quizás remitan a formas distintas de organizar el servicio educativo por la mayor o menor escasez de alumnos, pero, sin embargo, hay que tener en cuenta que implican ofertas de calidad diferenciada.

Gráfico 5.2 Argentina. Ofertas diferenciadas Nivel Inicial urbano, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos Estadísticas 2010 MECyT

Gráfico 5.3. Argentina. Ofertas diferenciadas Nivel Inicial rural. 2008



Fuente: Elaboración propia con datos Estadísticas 2010 MECyT

En el ámbito rural el modelo ampliamente preponderante es el de establecimientos que presentan tanto oferta de Inicial como de Primaria, ya que el 83,4% de las instituciones rurales atienden matrícula de ambos niveles, a diferencia de lo que sucede en el ámbito urbano donde 6 de cada 10 establecimientos que poseen oferta de educación Inicial carecen de unidades educativas de Primaria en el mismo edificio. También en este caso las situaciones jurisdiccionales son muy variadas. En 2008 las provincias de San Juan, San Luis y Tucumán el 100% de los establecimientos rurales que brindaban educación Inicial también ofrecen Primaria; mientras que en otras 12 provincias, ese valor era superior al 90%. En el extremo opuesto, se ubicaban Río Negro, Neuquén, Catamarca y Buenos Aires, provincias en las cuales la totalidad de unidades educativas estatales de educación Inicial forman parte de establecimientos que no impartían educación Primaria<sup>162</sup>.

En relación con la extensión y distribución de la matrícula del Secundario, pese a su obligatoriedad desde 2006, podemos identificar en el siguiente cuadro cómo disminuyen los porcentajes de escolarización en el paso de la Educación General Básica al nivel Polimodal, evidenciándose como la etapa de quiebre en la permanencia en el sistema. Ésta

<sup>162</sup> MECyT (2009): *Anuario Estadístico Educativo 2008*. Disponible en [www.dinicie.me.gov.ar](http://www.dinicie.me.gov.ar).

era una problemática que ya la reforma educativa de 1993 había intentado solucionar sin éxito.

Cuadro 5.7. Argentina. Porcentajes total país de escolarización nivel Medio. 2006

Ciclo/ Nivel Educativo	% de escolarización
3er ciclo Educación General Básica (EGB 3). 12 a 14 años	98,3%
Polimodal. 15 a 17 años	86 %

Fuente: Elaboración propia con datos Relevamiento 2006 Ministerio Educación

Aún así, en 2008, de la matrícula correspondiente al nivel Secundario en todo el país sólo el 7,7% correspondía a alumnos de localidades rurales. Asimismo, del total de establecimientos de este nivel, sólo el 30,6% correspondían al ámbito rural. Mientras que a nivel nacional el promedio de alumnos por año de estudio variaba entre 21 y 78 alumnos, en el ámbito rural las escuelas secundarias completas presentaban promedios entre 29 y 26 alumnos y las de Ciclo Básico de Secundaria con Primaria sólo 8 alumnos por año de estudio (CAPPELLACCI y GINOCCHIO, 2010). Las cifras podrían explicarse desde la perspectiva del bajo porcentaje de población rural que tiene el país. Sin embargo, se sobredimensionan si tenemos en cuenta los bajos porcentajes de alumnos de la edad requerida, cursando.

En la extensión de la matrícula del nivel Secundario, el análisis por jurisdicción refleja una gran diversidad de situaciones en torno de la cantidad de tipos de establecimientos escolares y de oferta diferencial entre los dos ciclos de este nivel como resultado de sucesivas tradiciones, propuestas y reformas. Esta situación se traduce en dificultades para el momento de definir políticas educativas tendientes a garantizar la obligatoriedad de la educación Secundaria en el ámbito rural. Las dificultades se relacionan con el grado de articulación que debe contener la oferta educativa con las particularidades y necesidades de cada comunidad para su funcionalidad y relevancia. El cuadro siguiente ilustra esa heterogeneidad de situaciones provinciales. Están resaltadas aquellas que carecen de alguna de las posibles ofertas de modalidad o bien que tienen una oferta muy desequilibrada, en ambos casos se está limitando los derechos a la educación en igualdad de oportunidades para el estudiantado.

Cuadro 5.8 Argentina. Escuelas rurales por distribución geográfica y niveles

Provincias	Nivel Inicial	Nivel Primario	Secundario Ciclo Básico	Secundario Ciclo Orientado	Secundario Completo
<b>Argentina</b>	<b>6.458</b>	<b>10.932</b>	<b>2.685</b>	<b>155</b>	<b>1.517</b>
Ciudad de B. Aires <sup>163</sup>	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Buenos Aires	1.058	3.372	340	104	212
Catamarca	23	348	311	38	1
Córdoba	772	1.173	3	0	103
Corrientes	519	673	5	0	50
Chaco	230	706	55	4	33
Chubut	67	82	51	1	14
Entre Ríos	637	839	78	1	126
Formosa	18	330	77	0	42
Jujuy	228	256	20	1	29
La Pampa	43	108	53	23	1
La Rioja	149	285	212	1	27
Mendoza	377	352	342	0	55
Misiones	534	607	317	9	52
Neuquén	125	158	0		19
Río Negro	84	142	0	0	20
Salta	518	534	483	4	40
San Juan	166	187	110	0	21
San Luis	66	228	51	1	16
Santa Cruz	14	19	17	2	0
Santa Fe	564	687	0	4	644
Santiago del Estero	337	1.074	88	14	42
Tucumán	433	452	241	0	75
Tierra del Fuego	5	6	1	0	1

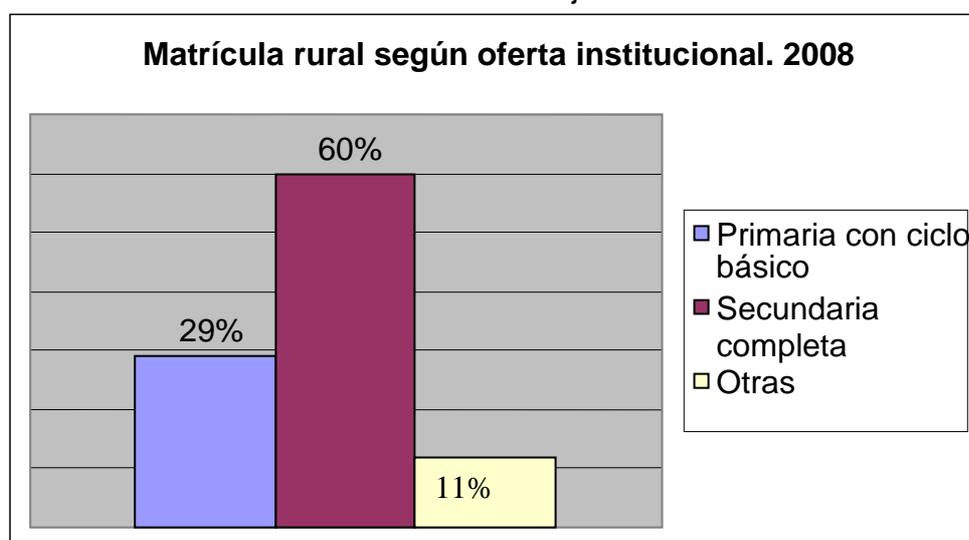
Fuente: Relevamiento Anual 2008. MECyT  
[www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar).

En la oferta educativa Secundaria rural, el modelo predominante era en 2008 el de las escuelas que brindaban ciclo básico con primaria aunque ellas sólo reunían el 29% de la matrícula. Era obvio que en el ámbito rural restaba por equilibrar la oferta de escuelas con Ciclo Básico y con Ciclo Orientado del Secundario. Esta situación se agravaba ante la ausencia de oferta de Secundaria completa como ocurría en Catamarca, La Pampa y Santa Cruz. En jurisdicciones rurales de las provincias de Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa,

<sup>163</sup> Sin datos en fuente consultada.

La Rioja, Mendoza, San Juan y Tucumán no había oferta de Ciclo Orientado independiente de nivel Secundario mientras que en Córdoba, Jujuy, Misiones, Salta, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe la oferta no alcanzaba al 10% de los establecimientos escolares. En el gráfico siguiente se pueden observar las diferencias en la distribución de la matrícula rural. Cuando se señala la categoría “otras” se refiere a escuelas secundarias técnicas, agrotécnicas y de modalidad especial.

Gráfico 5.4 Argentina. Distribución matrícula rural por tipo de establecimiento y oferta. Porcentajes 2008



Fuente: Elaboración propia con datos Estadísticas 2010 del MECyT.

Respecto de la Tasa de Abandono interanual rural nacional, mostraban los registros ministeriales que continuaba al finalizar el ciclo lectivo 2008 siendo superior a la urbana (17,1% y 12,1%) destacándose en el 9no año de estudio (30%)<sup>164</sup>. Esta situación actualiza el interrogante sobre la pertinencia y significación de la propuesta curricular para los 8vos y 9nos años y muestra que la vulnerabilidad en las condiciones de vida no se soluciona sólo desde propuestas pedagógicas. Cuando la ley afirma que la escuela debe ser inclusiva (LEN, 2006) debería precisarse que ello implica que es el lugar común para la apropiación del conocimiento y formadora de la autonomía de pensamiento entre sus integrantes sin diferencia alguna. Pero inclusión requiere primero suplir las necesidades básicas de subsistencia.

<sup>164</sup> MECyT (2009), *Anuario Estadístico Educativo 2008* [www.dinicie.me.gov.ar](http://www.dinicie.me.gov.ar).

En cuanto a la Tasa de Egreso de ámbitos rurales nacional, era inferior a la urbana (21,7% y 38,1%) en 2008, porcentajes que siguen justificando el cuestionamiento sobre la pertinencia y significación de la propuesta curricular tanto de la Educación Media como de la Educación no Formal y la Formación Profesional en relación a los requerimientos de la ruralidad globalizada.

La Tasa de sobreedad continuaba también en la ruralidad nacional siendo preocupante: 42,9%, con un pico en el 8º año del 46,6%. Alrededor del 40% del alumnado tenía más edad que la correspondiente al año de estudio que se encontraban cursando, proporción que era un poco mayor en comparación con el ámbito urbano.

La Tasa de Repitencia rural nacional también era superior a la urbana, sobre todo al comenzar la primaria y la secundaria (9% en 1er grado disminuyendo al 4,2% en 6to, y de 11% en el nivel secundario)<sup>165</sup>.

En relación a incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) en la escuela, entre 1998 y 2005 por obra de la Ley Federal (1993) hubo un significativo crecimiento del equipamiento informático en el sistema educativo argentino, aunque con diferencias importantes según localización geográfica de las escuelas. Estas limitaciones profundizaron una brecha tecnológica tanto entre la ciudadanía como entre las regiones del país. Aunque las nuevas tecnologías de comunicación en sí mismas no aseguran ventajas competitivas, la forma de integrarlas en el modo de relacionarse, de producir, de comercializar, sí se configura como una nueva fuente de diferenciación y competitividad. Por ello continuaba siendo un reto a la superación de desigualdades que del total de escuelas, el 75,7% de las urbanas de Educación Común estaban equipadas con TICs y sólo el 40,7% de las rurales al fin del año 2008<sup>166</sup>.

En este sentido, en las provincias de las regiones NOA y NEA el desequilibrio era más grave. El relevamiento de 159 escuelas rurales del NOA mostró que el 52% no contaban con computadoras, el 28% tenía sólo una PC y de ellas el 32% no tenía materiales de

---

<sup>165</sup> Ídem.

<sup>166</sup> MECyT *Relevamiento 2008*. [www.dinicie.me.gov.ar](http://www.dinicie.me.gov.ar).

Informática Educativa<sup>167</sup>. Si bien en 2009 se implementó el Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa, previendo la entrega en tres años de tres millones de netbook para alumnos y docentes de escuelas secundarias públicas, establecimientos de educación especial e institutos de formación docente de todo el país. Además, el 64% de los docentes de Informática de las escuelas seleccionadas no recibía capacitación, el 98% no contaba con programas de alfabetización digital y el 91% no utilizaba programas televisivos didácticos porque las escuelas no disponían del servicio. Precisamente, otra limitación remanente es la conectividad a Internet: el 3,7% de las escuelas disponían de conexión a Internet (urbanas 50%).

Si bien se reforzó la Educación para Adultos y Jóvenes y las ofertas de Formación Profesional (FP) con el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) aplicados desde el 2008 a escala nacional, las ofertas y cobertura de las propuestas no parecen ser suficientes ni estar equitativamente distribuidas. La encuesta “Educación y Desarrollo Rural” de la Red de comunidades rurales aplicada en 2008, encuestó a 405 referentes educativos rurales del NOA y NEA. El 88% afirmaban la falta de escuela para adultos en su comunidad, sólo el 31% de sus escuelas ofrecía talleres en temáticas tales como artesanías (40%), costura (33%) y carpintería (22%), danzas folklóricas, huerta y tejido. Un 52% de los talleres eran exclusivos para los alumnos, un 48% se encontraban abiertos a la comunidad. Mencionaban como dificultad para el cursado de las ofertas de FP la rigidez estructural de las propuestas, no siempre adaptables a la heterogeneidad de situaciones comunitarias y personales<sup>168</sup>. El principio de igualdad de oportunidades parece no articularse con la diversidad de identidades culturales, sociales, económicas, ambientales y ello debilita la pertinencia de las propuestas.

En conclusión, los relevamientos ministeriales hasta el 2010<sup>169</sup>, mostraron que sólo el aumento de la matrícula y del nivel de cobertura, la instrumentación de becas de movilidad, de mejoras de infraestructura, de ofertas de capacitación no se han traducido necesariamente en una educación de calidad, en igualdad de oportunidades, ni mucho

---

<sup>167</sup> RED DE COMUNIDADES RURALES (2008): *Encuesta “Educación y Desarrollo Rural”*. Cuestionario semiestructurado y auto administrado, efectuado a 405 actores claves de las comunidades educativas respectivas (159 casos en el NOA y 246 casos en el NEA) durante el lapso comprendido entre mayo y octubre del 2008. [www.comunidadesrurales.org](http://www.comunidadesrurales.org)

<sup>168</sup> Idem

<sup>169</sup> Ministerio de Educación, DINICIE, Relevamientos anuales. Disponible en [www.dinicie.gog.ar](http://www.dinicie.gog.ar)

menos en igualdad de resultados. Estos factores tampoco implican por si mismos una mejora en la calidad de vida de la población destinataria. Estas cuestiones se sobredimensionan en el contexto rural donde las particularidades del medio físico, las dinámicas culturales comunitarias, las idiosincrasias locales, las debilidades estructurales e institucionales adicionan nuevos retos tanto a las políticas educativas como sociales.

### **5.3. Crecimiento económico con desarrollo: desequilibrios latentes**

La primera década del siglo XXI tuvo al igual que la anterior, un momento de recesión corta en 2005 y uno de crisis en 2009. A partir del año 2004, el crecimiento económico y las políticas públicas implementadas permitieron una mejora en todos los indicadores sociales. Pero, por un lado, la mayoría de las políticas públicas tuvieron un sesgo fuertemente distributivo y asistencialista.

Fueron estas políticas de dos tipos principalmente: de transferencias directas (generalmente condicionadas) y políticas de aumento de los ingresos. Las de transferencias directas se inician en el año 2002 con el Plan Jefes y Jefas de hogar<sup>170</sup> y se complementaron desde el 2005 cuando se introdujo una moratoria previsional que incorporo al sistema jubilatorio a 2,2 millones de beneficiarios, además de registrarse una fuerte expansión en las pensiones no contributivas (de 320 mil pensiones en 2005 a fines del 2010 se ubicaron en poco más de 1 millón). A fines del 2009 se implementó la Asignación Universal por Hijo (AUH), extensión del sistema de asignaciones familiares a las personas desocupadas, del servicio domestico y trabajadores informales que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Estas políticas redistributivas, si bien han mejorado la distribución del ingreso han reducido los incentivos a la inversión en capital humano. El tipo de políticas de incremento de los ingresos mínimos se inició a mediados del 2002, cuando la devaluación produjo un importante ajuste de precios relativos que se tradujo en una caída en los ingresos reales.

Por otro, se observó un crecimiento del gasto público total superior al crecimiento económico: se detecta una mayor participación de la inversión en Educación, pero una caída importante en el gasto social destinado a Trabajo. La tasa de empleo revirtió el descenso de la década anterior, entre 2003/04 y 2007 (considerando todos los niveles de

---

<sup>170</sup> Transferencia monetaria de \$150 pesos (alrededor de 50 dólares mensuales) que al momento de la implementación representaba alrededor del 17% del salario promedio.

gobierno y las empresas públicas) se incorporaron alrededor de 800.000 personas, más del doble de las que se habían sido excluidas en los años 90. Sin embargo, el aumento de la tasa de empleo respondió mayoritariamente al enfoque redistributivo estatal y su necesidad de crear empleo en un periodo que, a pesar del fuerte crecimiento económico, el empleo privado continuó mostrando una baja respuesta. Con la creación de nuevos empleos se procuró extender la cobertura de salud y la atención previsional, fortaleciendo la calidad de vida de amplios sectores de población, como nos evidencia el mapa a continuación. La oferta de trabajo informal limitaba estos beneficios.

Cuadro 5.9. Argentina. Población por sexo y por provincias con y sin cobertura de salud. 2010

Provincia	Población en viviendas particulares	Cobertura de salud			
		Sí		No	
		Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
<b>Total del país</b>	<b>39.671.131</b>	<b>11.992.218</b>	<b>13.364.231</b>	<b>7.283.999</b>	<b>7.030.683</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.830.816	1.055.318	1.275.436	248.797	251.265
Buenos Aires	15.482.751	4.760.890	5.245.951	2.764.384	2.711.526
Catamarca	362.307	106.409	114.180	72.112	69.606
Chaco	1.048.036	205.537	235.382	309.847	297.270
Chubut	498.143	176.348	185.828	71.487	64.480
Córdoba	3.256.521	1.028.576	1.156.906	548.181	522.858
Corrientes	985.130	238.275	270.334	242.263	234.258
Entre Ríos	1.223.631	371.188	415.314	226.360	210.769
Formosa	527.023	108.092	119.113	152.218	147.600
Jujuy	666.852	175.795	189.344	150.155	151.558
La Pampa	315.110	101.798	111.586	53.804	47.922
La Rioja	331.674	99.083	106.118	64.806	61.667
Mendoza	1.721.285	511.707	573.213	324.990	311.375
Misiones	1.091.318	296.307	319.046	245.144	230.821
Neuquén	541.816	170.263	183.379	97.405	90.769
Río Negro	626.766	197.570	213.438	112.272	103.486
Salta	1.202.754	300.201	329.834	289.762	282.957
San Juan	673.297	175.844	201.349	151.342	144.762
San Luis	428.406	122.924	135.644	88.391	81.447
Santa Cruz	261.993	108.747	108.857	24.131	20.258
Santa Fe	3.164.038	1.021.753	1.139.140	510.968	492.177
Santiago del Estero	867.779	178.017	204.329	251.031	234.402
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	123.117	48.573	48.075	13.943	12.526
Tucumán	1.440.568	433.003	482.435	270.206	254.924

Fuente: INDEC. Censo 2010.

Por otro lado, la oferta de trabajo crece a medida que lo hace el salario, aumenta con la edad pero a tasa decreciente (es decir crece más rápido a edades más tempranas), aumenta con el nivel de educación, es menor para quienes permanecen en el sistema educativo y mayor entre la población migrante. La oferta es más baja entre las mujeres con hijos menores de seis años y entre las mujeres casadas, mientras que entre los hombres la condición de estar casado incrementa la probabilidad de participar en el mercado de trabajo. En 2007 el proceso se detuvo, comenzó un aumento sostenido de precios, incrementándose las tasas de pobreza e indigencia. En este contexto se dio un estancamiento en la creación de puestos de trabajo tanto formal como informal y la ampliación de la brecha de ingresos entre aquellos sectores con capacidad de negociación salarial y aquellos otros que no la tenían (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2004; SALVIA y ADASZKO, 2010).

El siguiente cuadro refleja la evolución del mercado laboral en Argentina en la segunda mitad del 2000. Es notoria la desaceleración sufrida en la creación de empleos pero sobre todo es manifiesta la continuidad de la precarización de las condiciones de trabajo y por ende de la calidad de vida. El pleno empleo decae desde el 2007 después de tres años de continuado ascenso, en cambio el empleo precario, controlado hasta 2007, comienza a crecer y sobrepasa en 2009 la tasa de empleo pleno. Igual curvatura muestra el comportamiento del empleo inestable y la desocupación: si hasta 2007 tendieron a controlarse, comienzan sus porcentajes a crecer desde 2007.

Cuadro 5.10. Argentina. Evolución tipo de empleo 2004/09  
(En porcentaje de la población económicamente activa)

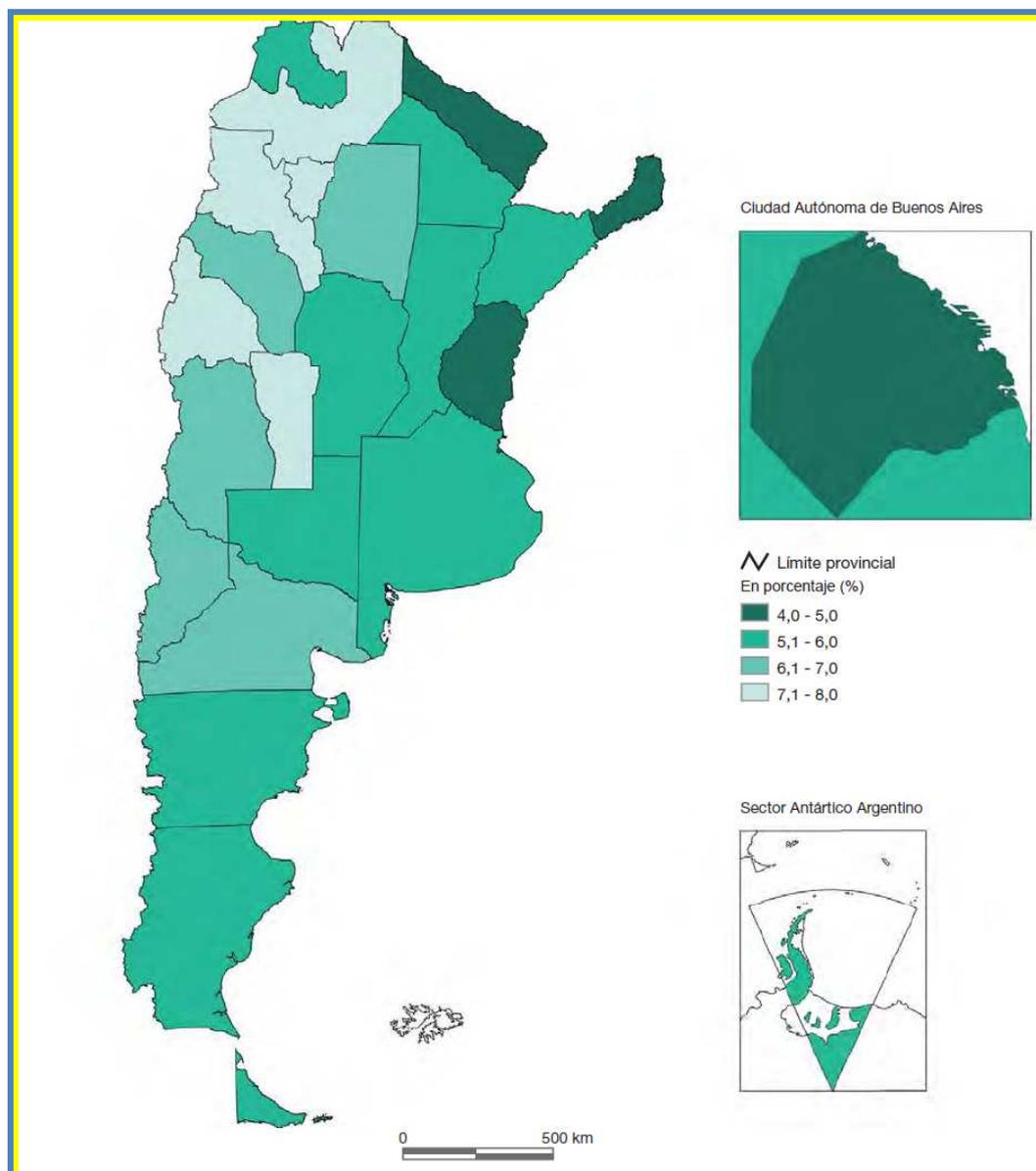
Tipo de empleo	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Empleo pleno	28%	32,30%	37,50%	43,10%	42,20%	36,50%
Empleo precario	38,10%	37,50%	35,50%	33,40%	36,80%	40,50%
Subempleo inestable	15,10%	17%	15,80%	13,70%	10,40%	11,80%
Desempleo	18,80%	13,20%	11,20%	9,80%	10,60%	11,30%

Fuente: DONZA, 2010

La recaída del empleo en Argentina a partir de 2007 evidenció que la sola creación de nuevos puestos de trabajo no tuvo la potencia suficiente para modificar las condiciones de postergación socioeconómica de los sectores bajos en especial. La detención del proceso de crecimiento mostró que la creación de empleos no soluciona una crisis social ni mejora los índices de calidad de vida de la población por sí misma. Cada empleo requiere de un perfil determinado y de la constante readaptación de la relación. Crear empleos y formar recursos humanos para esos empleos pero también para las generaciones futuras es una vía para comenzar a superar los trabajos informales que sólo disfrazan la desocupación. Pero al mismo tiempo se pone en evidencia que la formación de recursos humanos, de ese capital humano y social en el que se concentraron las reformas educativo de 1993 y 2006, es un proceso complejo en el cual se articulan condiciones estructurales y materiales de vida, las características socioeconómicas de los grupos sociales, las pautas culturales y los universos simbólicos de las familias y las comunidades educativas. Una estructura social y económica que dificulta o pone límites a una asistencia regular y un buen desempeño en la escuela frena cualquier propuesta educativa integradora, crea al interior del sistema educativo, espacios diferenciados, propuestas diferenciadas en su calidad. Entre los elementos de esa estructura socioeconómica que más retardan cualquier objetivo de integración y promoción educativa se mencionan una situación de inestabilidad económica (y, por ende, las condiciones de pobreza y marginalidad), la adscripción laboral temprana (sobre todo en el empleo informal); el grado de vulnerabilidad social, los intereses y problemáticas propias de la juventud, entre otros

En el mapa a continuación podemos observar la distribución regional de la tasa de desocupación para individuos mayores de 14 años según el Censo de población de 2010. Las situaciones más críticas se presentan en el Noroeste

Mapa 5.3. Argentina. Tasas de desocupación mayores de 14 años. 2010



Fuente: INDEC. Censo 2010

Tanto las políticas de transferencias directas con la extensión de los beneficios de la seguridad social y las políticas de redistribución de ingresos vía incrementos en los ingresos mínimos, fueron exitosas en cuanto a la reducción de la pobreza en la segunda parte de la década del 2000<sup>171</sup>, los ingresos correspondientes a subsidios y planes sociales fueron evaluados como incentivos negativos a participar en el mercado de

<sup>171</sup> La indigencia logró reducirse entre 4 y 5 puntos y la pobreza entre 2 y 3 puntos porcentuales al inicio de la década, aunque en el año 2010 se redujo a 2,2 puntos porcentuales en la indigencia y 1,9 puntos porcentuales en la pobreza.

trabajo: podrían estar alentando a abandonar la educación para ingresar en el mercado de trabajo.

Considerando la relación salarios/ nivel de educación, la diferencia de salarios entre la mano de obra menos calificada (siete años o menos de educación formal) y la más calificada (educación universitaria) era en el año 2010 muy inferior a la existente durante los 90. La población que salió en mayor proporción de la pobreza ha sido aquella en hogares con jefe de menor nivel educativo, probablemente situación apoyada en los incrementos de los ingresos mínimos; en tanto que el grupo etario para el cual la pobreza se redujo proporcionalmente más es el de los menores de 17 años, lo cual refleja el efecto de la Asignación Universal por Hijo. No puede dejar de mencionarse, por tanto, que si bien las políticas públicas han logrado una reducción en la pobreza, la misma depende de la disponibilidad de recursos por parte del sector público.

## **Capítulo 6**

### **CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES**

## 6.1. Educación y calidad de vida

Los cambios socioeconómicos y políticos producidos en Argentina en los años 90 implicaron mudanzas en la educación. Fue una etapa de reconversión estatal, de transformación productiva y de revolución tecnológica. El mercado del trabajo exigió nuevas competencias, mano de obra cualificada.

La educación necesitó renovarse en los contenidos: el modelo de verdades cerradas quedaba desvirtuado en el mundo de la información y del cambio constante. El desarrollo de competencias que favorecieran el trabajo en equipo, la resolución de problemas, la actualización constante de los saberes, fue la nueva tendencia en los sistemas educativos. La escuela debía preparar ciudadanos competentes en las exigencias del mercado laboral y productivo global. La educación, así orientada, constituiría por sí misma un medio para salir de la pobreza. La mayor cualificación se relacionaba directamente con la posibilidad de conseguir un empleo y frenar la problemática de la exclusión.

La educación más que un derecho social fue valorada como un elemento importante y necesario para el desarrollo nacional. La Conferencia Mundial de Educación para Todos, en Jomtien, Tailandia, en 1990 así lo entendió y comprometió a los países adherentes a promocionarla. El Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la UNESCO figuran entre las instituciones supranacionales que se sumaron a la revalorización de la educación:

Posicionados en este marco conceptual hemos analizado la política educativa argentina de las dos últimas décadas. En ese período el sistema educativo fue actualizado y renovado en dos ocasiones con el objetivo de garantizar a la ciudadanía el pleno ingreso y una permanencia en condiciones de calidad y equidad en el sistema escolar, por un lado; y por otro, completar, actualizar, reconvertir los perfiles laborales de los egresados con vistas a una efectiva inserción en el mercado laboral y productivo globalizado. Las reformas, en definitiva, procuraron contribuir a consolidar una calidad de vida más democrática.

Sin embargo, los profundos desequilibrios en desarrollo y crecimiento que se verifican entre las regiones y entre espacios urbanos y rurales al concluir el 2010 nos han

inclinado a presuponer que en el proceso de reforma educativa se han producido omisiones y contradicciones que le han restado operatividad a las propuestas, no aportando las herramientas necesarias para superar desigualdades socioeconómicas ni para nivelar la calidad de vida. El sistema educativo hemos supuesto, podría haber contribuido a profundizar las desigualdades en desarrollo y crecimiento.

## 6.2. Rol de la educación en la definición de desigualdades en crecimiento y desarrollo. Los análisis efectuados

En diciembre de 2001 al concluir la etapa neoliberal en Argentina, y a siete años de la implementación de la Ley Federal de Educación se mostraban algunos indicadores significativos:

- El censo nacional de población 2001 mostró que, sobre un total nacional de un poco más de 10 millones de hogares, el 14% presentaba condiciones de vulnerabilidad; de entre casi 36 millones de habitantes, el 18% evidenciaba necesidades básicas insatisfechas (NIB).
- El mapa de la pobreza y la desigualdad identificaba una marcada inequidad territorial. Un fuerte contraste se agravó entre la franja norte del país, donde se concentraban las mayores carencias en relación a la calidad de vida, y el resto del país. Disminuía el área correspondiente a los hogares sin privación desde la región Pampeana hacia las regiones del norte, donde la privación fundamental de los hogares era convergente, lo que significa que esas regiones eran las más pobres del país, estructural y coyunturalmente.
- La pobreza en la población de zonas rurales era mayor que en áreas urbanas, y particularmente los mayores índices de pobreza rural se localizaban en las regiones del NEA y NOA.
- Los Censos Agropecuario y Económico (2002) expusieron que en el centro del territorio nacional, la región Pampeana mantenía su tradicional dinamismo

económico, productivo y social. Presentaba, junto a la región Patagónica en el extremo sur.

Esta situación de desequilibrio en crecimiento y calidad de vida entre la población argentina fue la que identificamos como el *problema central* al que se dirigió la presente investigación, entendiendo que la persistencia de un conjunto tal de asimetrías compromete la integración territorial a largo plazo.

La *hipótesis* que guió nuestra investigación, planteó que entre los factores determinantes del agravamiento de los desfasajes en crecimiento económico y calidad de vida evidenciados entre las regiones geográficas, *la heterogénea estructuración de la oferta educativa a nivel provincial* era un elemento relevante. Presupuso nuestro trabajo que la variedad de ofertas en composición y calidad, en adecuación a los requerimientos del mercado laboral y productivo, en adaptación a las dinámicas urbanas/rurales y en calidad de servicios que presentaba el sistema educativo por provincias, no estaba aportando en igualdad de oportunidades a conformar el capital humano capaz de impulsar una mejor calidad de vida. Esta hipótesis central afirmó, en definitiva, que el sistema educativo argentino estaba reproduciendo desigualdades de origen de la población escolar, desconociendo el principio constitucional de igualdad de oportunidades y condiciones. Se apartaba, además, de su objetivo fundacional de contribuir a superar las diferencias en el acceso y ejercicio de los derechos ciudadanos y de impulsar una mejor calidad de vida.

Iniciamos la investigación apelando especialmente a las últimas fuentes censales en el país, así como a informes proporcionados por instituciones de cooperación internacional y relevamientos de instituciones privadas y públicas nacionales sobre el tema. En este punto, una importante limitación a nuestro trabajo fueron las particularidades de las fuentes censales de información oficial. Así, por ejemplo, encontramos enfoques diferentes para clasificar a los hogares pobres en estadísticas, estudios y censos nacionales. Enfoques no complementarios, sino con conceptos de pobreza distintos. Para comienzos de los años 90 se empleaban el método de necesidades insatisfechas básicas (NIB) y el de línea de pobreza (LP). Para la segunda

parte de la década, con el aporte de autores como Beccaria y Minujín (1985), Murmis y Feldman (1993), Feres y Mancero (2000) quienes elaboraron un método combinado para conciliar resultados, el registro de variables socio económicas comienza a sistematizarse. Otras particularidades, sin embargo, subsisten y continúan limitando el acceso a la información. Así por ejemplo, hemos observado que hay numerosos y diferentes instrumentos de captación de datos, por lo que sobre un mismo tema podemos tener diferentes resultados; la información requisada según el tipo de fuente es variable, lo cual limita los estudios comparativos. También hemos observado que el período de vigencia de las metodologías empleadas exige actualizar y adaptar las fuentes de datos de manera paralela. Por otra parte, no es sistemática la publicación de los datos requisados, existiendo períodos ausentes de análisis que impiden la identificación de procesos de transformación. Encontramos también dificultades durante la investigación por la ausencia de determinados datos no incluidos en los estudios censales quedando incompleta la información de ciertos temas. A ello se le suma una limitación en la cobertura territorial de los estudios censales, especialmente los anteriores a los años 90 puesto que las encuestas de hogares sólo abarcaban grandes aglomerados del centro del país. Finalmente y no menos preocupantes obstáculos en el análisis de la información de fuentes censales y estadísticas oficiales fueron las críticas emitidas desde diversos ámbitos académicos y periodísticos por sospechas de manipulación de datos especialmente para el período posterior a 2007.

*El primer interrogante se relacionó con los parámetros desiguales de calidad de vida en Argentina para las dos últimas décadas, a fin de detectar las causas de situaciones de vulnerabilidad social y económica extremas en las regiones del norte.*

*Pudimos constatar que la crisis socio-económica afectó mayormente a la región Noreste y Noroeste, con un lento ritmo de crecimiento y profunda vulnerabilidad social por la composición de su población y la situación educativa de la misma.*

Comprobamos que:

a) La implementación del nuevo modelo productivo agropecuario a comienzos de los 90, comenzó a dejar al margen de la transformación del sector agropecuario al pequeño productor rural (PPR) con su escasa disponibilidad de capital. Ello se evidenció en el Censo económico 2002 que mostró el proceso de reducción del número de explotaciones

agropecuarias. Destacó que las de hasta 500 ha., sobre todo en el segmento de las de hasta 100 ha. (constituían el 77% del total), eran las más afectadas.

La concentración de PPR con explotaciones menores de 500 has se daba mayoritariamente en las provincias de Corrientes y Misiones, en la región Noreste. Fue este sector el más afectado. Sin capital para reconvertir sus explotaciones, cedían su gestión/administración directa a otros propietarios de mayor capacidad económica (contratistas, empresas agropecuarias, pools de siembra, fondos de inversión, etcétera).

b) Los Programas de Desarrollo Rural (PDR) de los años 90 mostraron un carácter focalizado en su aplicación. El objetivo de su atención fue particularmente el grupo social de los afectados por la implementación de las reformas de ajuste neoliberal. Implicaron ayuda técnica y financiamiento para posibilitar o acelerar la conversión de las explotaciones agropecuarias de pequeños propietarios rurales pobres. Cuando la mayoría de los PDR incorporaron el concepto de Desarrollo Territorial (2003), las mayores exigencias de financiamiento pusieron de manifiesto la precariedad de los emprendimientos iniciados, el estado de propuesta informal que presentaban, de respuesta a necesidades puntuales de subsistencia. La población rural destinataria, con su concentración en las regiones noreste y noroeste, con escasos años de escolaridad se encontraron limitados en la propuesta de reconvertir su producción y ganar en rentabilidad. Esta dependencia económica, dada la escasez de capital disponible, se sumó como limitación para realizar cambios significativos que fortalecieran la calidad de vida personal y comunitaria.

Las nuevas propuestas y las planificaciones de desarrollo local del siglo XXI continuaron enfatizando como ámbito de acción al espacio agrícola y como destinatarios a los pequeños productores más empobrecidos. La precariedad de su situación social y económica no permitió ampliar mayormente la atención hacia nuevas actividades no agropecuarias como las que ofrecía la nueva ruralidad. Continuaron centrando su atención en el desarrollo de la capacidad productiva de las comunidades rurales. Cuando comenzó a aplicarse la perspectiva del desarrollo territorial desde los años 2002/3 en adelante en el diseño de un conjunto de políticas locales de promoción, la reconversión de las trayectorias educativas de la población cobró mayor importancia. Las propuestas regionales de competitividad empresarial, de planificación estratégica, de promoción del

microcrédito, la capacitación de recursos humanos y el empleo, dependieron de la capacidad institucional de los gobiernos locales para responder a las necesidades comunitarias y de las propias políticas de promoción provincial.

Por otra parte, dentro de la política social, las acciones compensatorias pasaron de ser residuales a formar parte explícita de las políticas estatales.

c) La reconversión productiva, por otra parte, exigió capacitación en las nuevas tecnologías de producción y comunicación, lo que sumó limitaciones al pequeño propietario. El censo de población de 1991 nos mostró un abierto desfase en materia educativa, entre regiones y entre espacios urbanos y rurales: la tasa neta de escolarización secundaria de las zonas urbanas duplicaba a la de las rurales; las tasas de sobreedad en el nivel primario eran más elevadas en el ámbito rural que en el urbano, en tanto que los del nivel secundario, no mostraban diferencias significativas. Respecto de la deserción, si bien había una leve pérdida de alumnos en las edades que correspondían a la educación primaria (6 a 12 años de edad) el problema se agudizaba significativamente a partir de los 12 años, especialmente en los sectores rurales. Entre estos últimos, ya a los 15 años de edad la mitad de los jóvenes había dejado la escuela para insertarse en el mercado laboral. Las mayores carencias se concentraban no sólo en las áreas rurales, sino además en las provincias del norte del país.

d) La situación de desequilibrios educativos se relaciona con el proceso de descentralización de la gestión educativa desde el nivel nacional hacia las provincias iniciado en la década de los años 70 y acelerado durante los años 90. No hubo un proceso previo de adecuación y preparación las condiciones de la transferencia educativa de acuerdo a los recursos necesarios, la capacidad de gestión y el fortalecimiento institucional de las provincias. Ello ocasionó en las provincias con niveles socioeconómicos más vulnerables, y este era el caso de las provincias del noreste y noroeste, el redimensionamiento (o achicamiento) de las plantas profesionales, la supresión de áreas técnicas de planeamiento y programación, la tercerización de servicios de alta calificación técnica (equipos de capacitación y diseño de materiales de instrucción, diseño y elaboración de Proyectos Educativos Institucionales, capacitación y equipamiento para el acceso a las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación). También la

eliminación de instancias intermedias de supervisión, la reforma de cuerpos normativos que redujeron los regímenes de licencias y permisos, entre otras modificaciones. En suma, las ofertas educativas provinciales comenzaron a diferenciarse en la variedad y calidad de los servicios. El espíritu homogéneo que mostró la educación argentina desde su institucionalización en 1880, comenzó a quebrarse. Las provincias con menos recursos económicos presentaron propuestas de menor calidad institucional.

*El segundo interrogante* implicó al sistema educativo argentino: ¿contribuía a dotar a la ciudadanía de las habilidades y competencias necesarias para insertarse eficazmente en el mundo global?. La renovación de contenidos y la reestructuración del sistema impulsada por la Ley Federal de Educación (1993): ¿se adecuaba a las exigencias comunicacionales, productivas y laborales de la economía argentina globalizada?

*Sostenemos que, a lo largo de los años 90, el sistema educativo argentino reforzó los desfases en crecimiento y desarrollo entre las distintas regiones del país; remarcó la brecha de desigualdades que afectaba ya a la población de las regiones del norte de manera especial.*

Fundamentamos esta posición en los siguientes resultados evidenciados durante la investigación:

a) A la segmentación entre provincias con menos o con más recursos financieros y por ende con menor o mayor calidad en la reconversión educativa, se sumó el accionar el Plan Social Educativo (P.S.E). Éste instituyó la segmentación de un grupo social al cual se dirigió una política educativa compensatoria: los pobres.

Como parte de la reforma del sistema escolar, el Plan Social Educativo (1994) contribuyó a reducir las diferencias en acceso y permanencia en la escuela entre alumnos de niveles socio-económicos y jurisdicciones diversas mediante la distribución de ayudas económicas y en materiales didácticos a las escuelas que atendían a población escolar con necesidades insatisfechas básicas. Pero, este carácter focalizado o centralizado de la utilización de los fondos públicos, ya no en el financiamiento de beneficios sociales universales, sino en una porción menor de la población, implicó al sistema educativo como uno de los elementos que aportaron a profundizar los desequilibrios socio económico en la población nacional

b) La creación del Sistema Nacional de Formación Continua (2002), del Área de Educación Rural (2004), la implementación del Programa Nacional de Alfabetización o Programa Encuentro (2004), la sanción de la leyes de Financiamiento Educativo (2005), de Educación Técnico Profesional (2005) y finalmente la Ley de Educación Nacional (2006) en la primera década del 2000 reorganizaron el sistema educativo. Se reconoció que la educación y el conocimiento eran un bien público y un derecho personal y social y, por tanto, debían ser garantizados por el Estado. La educación pasó a ser una prioridad nacional y política de Estado para construir una sociedad más justa.

Pero los relevamientos ministeriales correspondientes a los ciclos lectivos de 2007 al 2010 que mostraron los primeros frutos de esta reorientación de la política educativa no indicaron mayores variantes a la situación de desigualdad frente al derecho de acceso y permanencia en el sistema escolar. El nivel de cobertura universal para la educación primaria se mantenía, era notoria una acelerada extensión de la matrícula de la escuela media, y un importante retroceso de los niveles de analfabetismo. Sin embargo, analizados y desglosados los resultados regionalmente, podemos confirmar que se ha consolidado un círculo vicioso entre limitadas trayectorias educativas de baja calidad y ritmo de crecimiento y desarrollo de las comunidades, particularmente manifiesto en las provincias del norte con respecto al resto, y dentro de las áreas rurales comparativamente con las urbanas. La dependencia del proceso de expansión de la matrícula escolar y de fortalecimiento de la calidad de la oferta respecto a los recursos financieros provinciales disponibles, se mantiene para esta última década.

Hemos constatado que las escuelas rurales se mantienen rezagadas, con respecto a las escuelas urbanas, en la incorporación de las TIC, en el acceso a Internet, en disponibilidad de infraestructura y recursos de laboratorio. También en una oferta pedagógica integral y abierta a nuevas disciplinas e idiomas extranjeros. Los porcentajes de carencias relacionados con la situación socioeconómica del alumnado, se agravan en el norte del país.

En conclusión a sobre nuestro segundo interrogante: el análisis de diversas fuentes evaluativas y de los datos censales, nos conducen a afirmar que los desequilibrios evidenciados en crecimiento que se mantiene en los sectores rurales en general y en los del norte en particular, se articula con el lento ritmo del desarrollo, y viceversa. Las

reformas del sistema educativo no han aportado a dotar de las competencias requeridas en el mundo laboral y productivo global a la ciudadanía de manera democrática. La variedad de oferta y las diferencias en calidad del servicio se relaciona con las condiciones económicas de los gobiernos provinciales. Pero, paralelamente, el crecimiento económico de éstas está limitado por las debilidades adaptativas que su población económicamente activa evidencia para insertarse en los nuevos modos productivos y laborales.

Creemos que faltan alternativas concretas y de aplicación sistemática en pro a la empleabilidad de la población pobre, que continúa evidenciando escaso nivel de capacitación y entrenamiento en el trabajo. Si bien las políticas sociales de transferencias directas se muestran efectivas para la reducción de la pobreza a corto plazo, están comenzando a resultar limitadas a largo plazo, pues requieren acompañamiento de políticas más profundas de orden laboral, económico, fiscal y, básicamente, de extensión y mejora de la calidad educativa de la población.

De la investigación realizada inferimos, finalmente, que la escuela argentina está aportando egresados con trayectorias educativas diferentes en calidad de servicio, en calidad de aprendizajes, en adaptaciones curriculares a las particularidades locales y necesidades etarias. La adscripción a localidades urbanas o rurales, así como las regiones a las que pertenezcan las instituciones escolares, determinan el esquema distributivo desigual de la oferta educativa. Ello resta eficacia a la escuela en su aporte a la construcción democrática de una vida de calidad.

Regionalmente, las desigualdades mayores en la distribución de la oferta educativa pública continúan ubicándose en las provincias de las regiones Noreste (NEA) y Noroeste (NOA) y, especialmente, en sus contextos rurales. A estas desigualdades se le suman la concentración de los mayores porcentajes de hogares y de personas con necesidades básicas insatisfechas, según confirma el Censo de población 2010.

En materia institucional, la Educación Rural continúa presentando una débil y muy recientemente creada estructura nacional, en tanto que en los niveles provinciales la situación las situaciones son disímiles, sin mayores concreciones al respecto.

Socialmente, la gran mayoría de los recursos educativos se distribuye de forma homogénea, independientemente de la condición de los alumnos. Cuando esto no ocurre, la distribución tiende a beneficiar a las escuelas que atienden a los alumnos de mayor nivel

socioeconómico. Cuando los estudiantes con menos recursos (económicos, culturales, sociales, de infraestructura, de capital educativo, etc.) no reciben una oferta educativa que compense estas desventajas con respecto a los alumnos con mayores recursos, consideramos que la oferta escolar homogénea continúa reproduciendo las desigualdades sociales de origen de los alumnos.

Este panorama valida nuestro cuestionamiento sobre el aporte desde la educación a la reactivación económica y profundización del desarrollo, sobre su incidencia en una situación real y equitativa de estabilización de la calidad de vida de la población argentina, terminando en la primera década del 2000.

Por otra parte, podemos concluir que el hecho de que el mapa de la pobreza en Argentina muestre lugares comunes para el fracaso escolar no es una coincidencia simple. El fenómeno del fracaso escolar, expresado en deserción y repitencia, es en realidad una compleja problemática socioeducativa, como se ha evidenciado en las regiones NOA y NEA. Conociendo las responsabilidades de financiamiento educativo que compete a los gobiernos provinciales e identificadas las carencias en las ofertas educativas locales, consideramos que efectivamente se transmigra de una situación de desigualdades económicas provinciales a desigualdades en el ejercicio del derecho a la educación del alumnado. En definitiva, las diferencias al interior del sistema de educación pública, reproducen las desigualdades sociales de los alumnos. La problemática se profundiza aún más en los espacios rurales con predominio de pequeños productores, donde a las críticas condiciones socioeconómicas se le suma un sistema escolar que inculca valores, conceptos, intereses no siempre contextualizados en su realidad concreta.

### **6.3. Reflexiones finales**

Renovar el sistema educativo nacional para dar respuesta a las exigencias del mercado global, al mundo de la información con sus tecnologías, a la comunidad procurando medios para insertarse en las nuevas alternativas productivas, laborales y de comunicación, es un proceso continuo que implica un cambio de paradigmas y un tiempo de maduración.

Hemos puesto de manifiesto los avances logrados por el estado argentino en las dos últimas décadas, relacionados con la universalización de la matrícula, descenso en tasas de deserción, afianzamiento de la tasa de matriculación en el nivel medio y multiplicación de las instancias de capacitación y perfeccionamiento asociadas a las exigencias del mercado laboral y productivo. Hemos destacado además otras acciones que el estado argentino viene emprendiendo para atender y superar problemáticas tales como la exclusión del sistema educativo de los sectores más pobres de la población, diferenciación en el acceso escolar por razones de género, tendencias enciclopedistas en los planes de estudio, insuficiencia de infraestructura y recursos humanos.

Por ello podemos concluir que:

a) La educación entendida como derecho se ha consolidado y difundido en Argentina en las dos últimas décadas, aunque dentro de una considerable heterogeneidad en la organización de la oferta, con problemas de calidad y de desigualdad, situación que ha contribuido a mantener desequilibrios en la calidad de vida de la población. Es válido reconocer, sin embargo, que es ésta una realidad estrechamente asociada a los vaivenes de la situación económica nacional, a la marcada heterogeneidad socioeconómica de las diferentes provincias, a las grandes diferencias existentes en cuanto a la capacidad de gestión y financiamiento de los gobiernos locales, responsables directos de la provisión de los servicios educativos. Asimismo, consideramos que no podemos dejar de asociar a esta fragmentación interna del sistema educativo con el conjunto de nuevas tareas asumidas por la escuela durante los períodos de recesión y crisis, asociadas a la contención y asistencia social. Más allá de su valor social, juegan en detrimento de la calidad de la enseñanza.

b) Se mantienen políticas compensatorias, consideradas desde las mediciones e informes evaluativos consultados como elementos insuficientes para generar mejores condiciones de vida. Estas mismas fuentes de análisis afirman que los recursos que permiten mejores condiciones educativas y que sirven para disminuir las desigualdades sociales de origen, no lograrán generar mejor calidad de vida si no se acompañan de políticas no compensatorias sino generadoras de crecimiento económico, atención sanitaria, inversión en infraestructura, desarrollo de servicios públicos. Políticas

socioeconómicas compensadoras sin el acompañamiento de políticas educativas adaptadas a los desafíos socioeconómicos y a las identidades regionales, también convierten a la educación en una reproductora de la desigualdad. Su función compensadora se debería fundamentar en la entrega de conocimientos, aptitudes y capacidades críticas a los estudiantes más desfavorecidos. Sin una vida de calidad, los rendimientos educativos se debilitan. Es un círculo vicioso y fatal para el desarrollo comunitario.

c) El sistema educativo no puede por sí solo evitar fuertes desigualdades sociales y, en consecuencia, es imprescindible una planificación estatal donde se articulen las políticas educativas, sociales y económicas. Para que la educación efectivamente promueva una mejor calidad de vida deben cumplimentarse otros factores de manera paralela: la adecuación de las instituciones educativas a las necesidades y particularidades de las comunidades, el acompañamiento desde otras instituciones socializadoras en la difusión de valores de ciudadanía, la articulación constante de la propuesta escolar con las habilidades que exige el mercado laboral.

d) En la construcción de una sociedad igualitaria e inclusiva, la atención a las políticas educativas debe correr paralelo al de las políticas de desarrollo y crecimiento. Confirmamos, a propósito de la afirmación anterior, que para generar mejores rendimientos escolares se debe paralelamente fortalecer la calidad de vida de la población. Nuevas reformas educativas sin el acompañamiento de acciones sociales, culturales, de infraestructura, económicas y políticas que completen la atención hacia los sectores de población más vulnerables, difícilmente superarán la fragmentación social del sistema.

e) Es importante diagnosticar objetivamente las carencias que persisten, las correcciones necesarias, la focalización de esfuerzos que restan realizar. Para ello las evaluaciones sistemáticas son imprescindibles, de lo contrario se dificulta la continuidad y profundización de las acciones de cualquier tarea reformadora.

Salvo experiencias aisladas y muy recientes, no parecen haber entrado en la agenda educativa nacional nuevos ejes de discusión en materia de educación rural, derivados de las transformaciones que están experimentando los espacios rurales.

f) Resulta necesario precisar el concepto de inclusión que está perfilando la política educativa. La escuela desde el enfoque inclusivo que hoy la distingue, va asumiendo cada vez más una función compensadora en busca de superar la exclusión de amplios sectores de la población. Pero las fragmentaciones en las ofertas educativas, reflejo de la ruptura del equilibrio fiscal y productivo entre provincias y al interior de las mismas, no hace sino repetir y multiplicar esas exclusiones entre determinados sectores sociales. Hemos podido apreciar que esta problemática confluye con mayor profundidad entre la población en general y los pequeños productores rurales en particular de las regiones NEA y NOA. Compensar aportando complementos alimentarios o retribuyendo la matrícula con ayudas económicas no implica incluir en igualdad. Estas acciones no forman parte de la esencia de la escuela y restan tiempo de aprovechamiento eficaz en los estudios y el trabajo. La escuela precisa urgentemente de la presencia y acción de otras instituciones que asuman estas tareas.

g) Asegurar la universalidad de la educación básica ya no es suficiente, ni lo es tampoco la ampliación de la educación secundaria, hitos básicos marcados en las dos reformas educativas últimas. Es imperioso elevar el nivel educativo general, aumentar la oferta y diversificar la capacitación y la readaptación profesional y ocupacional, incorporar nuevas tecnologías como herramienta de trabajo y comunicación, vincular la capacitación docente con los distintos problemas sociales que se expresan en la escuela hoy.

h) Consideramos indispensable acentuar la inversión en capital humano de las generaciones en formación. La retención de los niños y adolescentes pobres en la escuela y la mejora en la calidad educativa en general y de la educación pública en particular son dos aspectos que apuntan a la reducción ulterior de la pobreza y pueden potencialmente contribuir a mejorar la movilidad social. El paradigma del desarrollo territorial, la tendencia hacia un crecimiento económico sustentable y la lucha por reducir

la pobreza que subyace en la propuesta política nacional requieren urgentemente atender al capital humano.

El desafío continúa abierto para la educación en Argentina con vistas democratizar una calidad de vida plena.

## **CAPÍTULO 7**

### **BIBLIOGRAFÍA**

- ABALARON, C. A. (1998): “Calidad de vida como categoría epistemológica”, en *Área, Revista de reflexión en Arquitectura, diseño y urbanismo*, Nº 6. Buenos Aires. Argentina
- ABRAMO, L. (2001): “La inserción laboral de las mujeres en América Latina: ¿una fuerza de trabajo secundaria?”, Ponencia en Seminario-Taller “Cambios del trabajo: condiciones para un sistema de trabajo sustentable”, Santiago de Chile, Chile.
- ACEVEDO RIQUELME, Dacil, (2000): “Propuestas de Políticas en Juventud y Nueva Ruralidad”, en *Política nacional de juventud*”, Documento de la Dirección Nacional de Juventud, Editorial Mimeo, Buenos Aires, Argentina.
- ALTSCHULER, Bárbara, (2006): “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario”, en Rofman Adriana y Villar Alejandro (Compiladores): *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Editorial Espacio, Buenos Aires, Argentina.
- ARCE Y MUZLERA (2009): “El lugar de la familia en la producción agropecuaria argentina (1960-2008)”, en *Mundo Agrario*, V. 10, nº 19., segundo semestre de 2009. Centro de Estudios Histórico Rurales. La Plata. Argentina.
- ARELLANO MARIN, J .(2000): “Competitividad internacional y educación en los países de América Latina y el Caribe” en *Revista Iberoamericana de Educación*, Nro. 30, ediciones de la Organización de Estados Iberoamericanos
- ARONSON, Perla (2007), “El retorno de la teoría del capital humano”, en *Revista Fundamentos en Humanidades*, Universidad Nacional de San Luis, Año VIII – Número II. Argentina
- BAIGGI, Cristina, CANEVARI, Cecilia y TASSO, Alberto (2009): *Mujeres que trabajan la tierra. Un estudio sobre las Mujeres Rurales en la Argentina*. PROINDER. Buenos Aires. Argentina.
- BALLARA, Marcela, PARADA, Soledad (2009): *El empleo de las mujeres rurales*. FAO-CEPAL. Chile.
- BAUM, G., NEMIROVSKY, A., SABELLI, N. (2008): “La educación en ciencia y tecnología como derecho social en la economía del conocimiento”, en *Revista del Trabajo*, año 4, Nro. 5. publicación oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires
- BAUMAN, Zygmunt (1999): *La Globalización. Consecuencias Humanas*. Ediciones FCE. Buenos Aires, Argentina.
- BARRERA, E. (2006): *Turismo rural: nueva ruralidad y empleo rural no agrícola*. CINTERFOR / OIT. Buenos Aires, Argentina.

- BARREYRO, Gladys (2001: *Políticas educativas en la Argentina a fines del siglo XX: un estudio del plan social educativo*”, Publicaciones de la FLACSO. México.
- BARRO, R. (1999): Inequality and Growth in a Panel of Countries. NBER Working Paper No. 7038; [www.post.economics.harvard.edu/faculty/barro/papers/p\\_jwh](http://www.post.economics.harvard.edu/faculty/barro/papers/p_jwh)
- BARRO, R. y LEE, J. (2000): “International Data on Educational Attainment Updates and Implications”, NBER Working Paper 7911. [www.post.economics.harvard.edu/faculty/barro/papers/p\\_jwh](http://www.post.economics.harvard.edu/faculty/barro/papers/p_jwh)
- BENHABIB Y SPIEGEL (1994): “*he role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data*”, en *Journal of Monetary Economics* 34. Londres
- BIR y BM (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*. Washington, EEUU.
- BLONDER, Gloria (1994): “Mujer y Educación en América Latina: hacia la igualdad de oportunidades” en *Revista Iberoamericana de Educación*, Nro 6. Publicaciones virtuales de la OIE.
- BONAL, Xavier (2002): “Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina”, en *Revista Mexicana de investigación educativa*, vol. 64, México.
- BONFIL, Paloma (2001): “¿Estudiar para qué? Mercados de trabajo y opciones de bienestar para las jóvenes del medio rural. La educación como desventaja acumulada”, en PIECK, E. (Coord) “*Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*” Boletín CINTERFOR, México.
- BOLSI, MADARIAGA y BATISTA (1991): “Tipos de productores rurales en el valle de Tafi”, en *Informes y Avances N° 3*. Instituto de Estudios Geográficos. Universidad Nacional de Tucumán. Tucumán, Argentina.
- BRUNNER, J. J. (2000): *Educación: Escenarios de Futuro. Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Transformación*. Ediciones Preal, Chile.
- BUXEDAS, Martín (1999): *Las transformaciones en el mundo del trabajo y la formación profesional de la población rural*. Cinterfor/OIT. Sede Argentina.
- CALVENTO, Mariana (2007): *Profundización de la Pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999*, Edición electrónica en [www.eumed.net/libros](http://www.eumed.net/libros)

- CAPPELLACCI y GINOCCHIO (2010): "La educación secundaria rural en la actualidad", en *Boletín Temas de Educación 7*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- CARACCIOLI, ALVAREZ, FORTI (1992): *Trabajando con mujeres campesinas en el noroeste argentino: aportes al enfoque de género en el desarrollo rural*. IICA. Chile.
- CASTILLO, Pedro (2006): "¿Puede la regionalización reducir los desequilibrios territoriales de Argentina?", en Revista digital Amersur, [info@amersur.org.ar](mailto:info@amersur.org.ar)
- CASTRO, Hortensia y REBORATTI, Carlos (2008): *Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición*. Ediciones del Ministerio de Economía. Argentina.
- CEPAL - SERIE Población y desarrollo (2000): *Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos*. Chile
- CEPAL (2000) *Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo*. Chile
- CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina*. Chile
- CEPAL (1996): *Panorama social de América Latina*. Chile
- CEPAL (1999): *Panorama social de América Latina*. Chile
- CEPAL (2009): *V Cumbre de las Américas*. Chile
- CEPAL (2010): *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. Chile.
- CHIODI y SNAIDAS (2010): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de seguimiento 2010 República Argentina. Una mirada desde las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Ediciones FOCO, Buenos Aires. Argentina.
- CHULVI FERRIOLS, Berta (1999): "Trabajar en un medio masculino y rural", en *Revista Ruralia*, nro. 3. *Mujeres en red*. Valencia, España.
- CORTES, GROISMAN Y HOSZWKI (2003): "*Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas*", Ponencias del Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina.
- CRAVIOTTI, Clara (2001): *Tendencias en el trabajo agrario y dinámicas familiares*. Ediciones ASET, Buenos Aires, Argentina.
- CRAVACUORE, D. (2003): *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos*. Editorial Dunken. Buenos Aires

- DABOVE, M. (1994): “Escuela Pública o Privada”, en *Boletín Temas de Educación*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- DÉLANO Y LARRAÑAGA (1996): “El futuro de los jóvenes estudiantes rurales: ¿el campo o la ciudad?”, en Revista *Estudios Pedagógicos nro.22*, Buenos Aires, Argentina.
- DILLON, Eduardo (2006): “La educación rural en la Argentina de hoy”, en *Anales de educación común*. Buenos Aires, Argentina.
- DONZA, Eduardo (2010): “Efectos de los procesos sociales y demográficos en la iniquidad de ingresos durante los ciclos de expansión y retracción en el área urbana de Argentina, 2004-2009”, en III Jornadas de Economía Crítica, Rosario, Argentina.
- ELGUE, M. y CHIARADIA, C. (2006): *Elementos para el análisis funcional y normativo de las distintas formas jurídicas y formas asociativas para la agricultura familiar*. Ediciones PRODERNEA – PRODERNOA. Buenos Aires, Argentina.
- FAO (2009): *El boom agrícola y la persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*. México
- FAO – UNESCO (2004): Seminario “Educación para la Población Rural (EPR) en América Latina”: *Alimentación y Educación para Todos*. México
- FAVRET TONDATO, Rita (2006): *Globalización, cambio ocupacional y valoración territorial del municipio rural*. Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Saltillo, Coahuila, México.
- FEITO, Carolina (2008): *Desafíos del enfoque antropológico para las intervenciones de desarrollo rural en argentina*. Publicaciones CONICET/Facultad Agronomía UBA, Buenos Aires, Argentina.
- FERNÁNDEZ VALDOVINOS, C. (2005) “Crecimiento, pobreza y equidad social en Argentina”. En *Revista En breve 82*. Publicaciones del Banco Mundial. BsAs.
- FILMUS, Daniel (2010): “La educación y el trabajo para la inclusión social de los jóvenes” en *Revista del Trabajo nro. 8*, Buenos Aires, Argentina.
- FIDA (2008): *Evaluación final del PRODERNEA*. Uruguay.
- FLORIA Y GARCÍA BELSUNCE (1980): *Historia de los Argentinos Tomo 2*, Edit. Kapelusz, Buenos Aires, Argentina.
- FORO MUNDIAL SOBRE LA EDUCACIÓN (2000): *Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Dakar, Senegal.

- FRIGERIO, POGGI Y TIRAMONTI (1992): *Las instituciones educativas. Cara y seca*, Edita Troquel, Buenos Aires, Argentina.
- FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS (2007): *Alfabetización, puerta al conocimiento*. Editorial Entreculturas, Madrid, España.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, PROGRAMA REGIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA(2010):*Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*. Chile
- GARRIDO TREJO, Cassandra (2007): “La educación desde la teoría del capital humano y el otro” en Revista *EDUCERE* Vol. 11, nro. 36. Venezuela.
- GALLART, Maria (2000): “El desafío de la formación para el trabajo de jóvenes en situación de pobreza: el caso argentino” en Gallart, M. A. Coord. *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Ediciones CINTEFOR, Montevideo, Uruguay.
- (2000): “Los desafíos de la integración social de los jóvenes pobres: la respuesta de los programas de formación en América Latina” en GALLART, M (Coord). *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Boletín CINEFOR. Montevideo, Uruguay.
- (2005) “Empleo, informalidad y formación. Segmentación de oportunidades laborales y formación. En Revista del Trabajo, *El paradigma de la sociedad de trabajo*. Buenos Aires, Argentina.
- GARRIOCA, GRAS, BIDESECA Y MARIOTTI (2000): *Tucumanos y tucumanas, zafra, trabajo, migraciones, identidad*. Editorial La Colmena, Buenos Aires, Argentina.
- GAUDE, J. (2004): *Relación entre las nuevas formas de trabajo, la formación y la inserción profesional*. Boletín CINTERFOR. Uruguay.
- GONZÁLEZ CAINZO, María J, ARENAS, Patricia, GUYOT, Elia (2005): *Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en el Valle de Tafí – Tucumán*. Tucumán, Argentina.
- GUIMENEZ, S. (2004):“Políticas sociales y los dilemas de la participación” En *Revista de Estudios Sobre Cambio Social*. Buenos Aires, Argentina.
- HERRERA V., Javier (1972): “Problemas que se presentan en la educación de adultos en áreas culturales marginales” En *Boletín Educación nro. 12*, Buenos Aires, Argentina.
- HICK, Christian, SUTTON, Patricio (2007): *Una escuela, una granja. Experiencias sobre articulación didáctico-productiva en escuelas rurales de la Patagonia*. Ediciones Fundación Cruzada Patagónica, Neuquén, Argentina.

- IILCA (2000): *Reporte anual 2000*. Bs. As.
- IILCA (2006): *Políticas para la prosperidad rural. La contribución de la agricultura y de los territorios rurales a la creación de empleo y la reducción de la pobreza*. Costa Rica.
- INDEC (1992): *Censo Nacional de Población 1991*. Buenos Aires, Argentina.
- (2002): *Censo Nacional de Población 2001*. Buenos Aires, Argentina
- (2003): *Censo Nacional Económico 2002*. Buenos Aires, Argentina
- JACINTO, Claudia (1987):" La situación educacional de la población rural en Argentina: una faceta de la diferenciación educativa". En *Boletín CEIL*, Buenos Aires, Argentina.
- KAGOSHIMA, M y GUERRA, I. (2001): "Consideraciones sobre la educación para los niños trabajadores".en PIECK (Coord) *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*. CINTERFOR, México.
- KJÖLLERSTRÖM, Mónica, (2004:): *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina*. Ediciones de la CEPAL, Chile.
- LINDENBOIM y RAKAKI (2011), "*La pobreza en argentina a través de una aproximación multidimensional. 1995-2010*" Ponencia presentada en el III Congreso de Geografía de las Universidades Públicas. [www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/2011](http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/publicaciones/2011)
- LONG, N. (1996): "Globalización y localización: nuevos retos para la investigación rural" en Sara Lara y Michell Chauvet (coord.) *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*. Plaza y Valdés, Mexico,
- LLANES NAVARRO, Alejandro (1997): *La educación en un ámbito regional de subdesarrollo: el noroeste argentino – Tucumán (1980-1991)* Ediciones UNT-Junta de Andalucía. Tucumán, Argentina.
- MANZANAL, Mabel (1998): "*Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macro económico neoliberal)*" ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá.
- MANZANAL, Mabel (2009) "El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica", en Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (Organizadores) *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, Porto Alegre, Brasil.

- MARQUEZ DOMINGUEZ, Juan (2002), "Empleo y nuevas tareas rurales para el desarrollo local" En *Revista de Investigaciones geográficas nro. 29*. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.
- MARTÍNEZ, A. (2004: Exclusión y victimización: los gritos de los derechos humanos en la globalización. Editorial Alberdania. España
- MAZZEO, Victoria (2006): *La inequidad en la salud-enfermedad de la primera infancia. Las políticas de salud y la capacidad resolutive de los servicios en la ciudad de Buenos Aires*. Publicaciones de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- MÉNDEZ DELGADO Y LLORET FEIJOO (2004) "Comparación internacional del Índice de Desarrollo Humano para 20 países latinoamericanos. (1980-2005)", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana Número 30*. Cuba
- MIKKELSEN, Claudia (2007): *Ampliando el estudio de la calidad de vida hacia el espacio rural*. Hologramática – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ – Buenos Aires, Argentina.
- MILLARUELO APARICIO, José y E. ORDUÑA REBOLLO (coordinadores) (2002: *Municipio rural desarrollo local*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires-Madrid.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACION (2000): *Informe de la República Argentina*. Chile.
- (2008): *Relevamiento institucional de bibliotecas escolares argentinas*, Buenos Aires, Argentina.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005): *Revista de Trabajo v.1, n. 1*. Buenos Aires, Argentina.
- OIT (2002): *El trabajo decente y la economía informal*. Sede Argentina.
- OIT (2007) (Coord.) CEPAL, UNICEF, OIM, PNUD. *Propuesta argentina para la Ventana temática sobre Juventud, empleo y migración*. Fondo español para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sede Argentina
- ONU (2000): *Resolución 55, 2000*.
- ORTEGA, Miguel (1994): "¿Escuela rural o escuela en lo rural? Algunas anotaciones sobre una frase hecha". En *Revista de Educación nro 303*. Buenos Aires, Argentina.
- 53- ORTIZ DE D'ARTERIO, LLANES NAVARRO, CUSA, MADARIAGA, FERRARI, PUENTE, NATERA RIVAS, KRAPOVICKAS, MAMFREDO, FERNÁNDEZ, VILLORIA, MAGALHAES (2008): *Población y calidad de vida en las áreas rurales del NOA en los inicios del siglo XXI*. Proyecto CIUNT, adelantos. Instituto de Estudios Geográficos. Tucumán, Argentina.

- ORTIZ, P Y PAOLAZZO, P. (2003): “Una aproximación al estudio del crecimiento de la población del NOA (1980-2001)” Ponencia presentada en la VII Jornada de AEPA. Versión virtual en [www.redadultosmayores.com.ar](http://www.redadultosmayores.com.ar)
- PEREZ, Edelmira (2005): *El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad* Edit Nómadas. Chile.
- PEZZI, Andrés (2009): *Sector agropecuario y desarrollo rural. El caso del valle bonaerense del río Colorado (Argentina)*. Buenos Aires, Argentina.
- PIÑERO, Martín (2003): *Situación y perspectivas del desarrollo agropecuario en Argentina*. Ediciones de la FAO, Chile.
- PUIGGRÓS, Adriana (1998):” ¿A mí, para qué me sirve la escuela?”, en Filmus, Daniel (Comp.), *Para qué sirve la escuela*. Buenos Aires, Argentina.
- Red de Comunidades Rurales (2008): Relevamiento de Experiencias Educativas, Encuesta “Educación y Desarrollo rural”, Buenos Aires, Argentina.
- RICO, Maria, DIRVEN, Martine,(2003): *Aproximaciones hacia un desarrollo rural territorial con enfoque de género*. Publicaciones CEPAL. Chile.
- RIQUELME, G y Herger, N. (2001): “Acceso a la educación y formación para el trabajo: ¿quiénes y qué tipo de cursos?” Ponencia en el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina.
- RODRIGO, Lucrecia (2005): “La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90”. *Revista Complutense de Educación*, Vol. 17 Núm. 1. Madrid
- ROMÁN, Florencia, CICCOLELLA, Mariana (2009): *Turismo rural en la Argentina. Concepto, situación y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina.
- ROMAN, Marcela (2013): “Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada al conjunto” en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, volumen 11. Chile
- RODRÍGUEZ, E. (1996): *Los desafíos de fin de siglo y la problemática juvenil rural en América Latina*. CEPAL, Chile.
- (1999) *Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo*. CEPAL. Chile.
- ROMAN, Marcela, (2003): *Los jóvenes rurales en argentina. Elementos para una estrategia de desarrollo rural*. PROINDER. Buenos Aires, Argentina.

- RUIZ, G. (2009): "La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales" en. *Revista de Educación*, 348. Bs.As.
- SALVATIERRA, Nelly (2007): "El turismo rural como generador de empleo. El caso Simoca, Tucumán, Argentina" versión virtual en [www.periodicodeurismo.com.br](http://www.periodicodeurismo.com.br)
- SALVIA, Agustín, TISSERA, Silvana, BUSTOS, Juan Martín Bustos, SCIARROA, Fernando, PERSIA, Juliana, HERRERA GALLO, Gonzalo, CILLIS, Natalia y ALLEGRONE, Verónica (2002): *Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)* Publicaciones del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.
- SALVIA, A. y ADASZKO. A. (2010): *Situación de pobreza e indigencia en los grandes centros urbanos*. Observatorio de la Deuda Social Argentina Universidad Católica Argentina. BsAs.
- SANTILLÁN PIZARRO, María y LAPLANTE, Benoît, (2004): "La dinámica de la pobreza y las variables de población en la Argentina: un análisis longitudinal a partir de la encuesta permanente de hogares (1995-2003)" En *Notas de población N °8 9*, C E PA L. Chile.
- SCHEINKERMAN, FOTI Y ROMAN (2007): *Los pequeños productores en la República Argentina*, Ediciones PROINDER-SAGPyA, Buenos Aires, Argentina.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS DE LA NACIÓN (2005): *Estudio de la oferta de educación para adolescentes y jóvenes en contexto rural. Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Catamarca y Tucumán* . Buenos Aires, Argentina.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y POLÍTICA AMBIENTAL (2000): *Informe nacional para la implementación de la convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación*, Buenos Aires, Argentina.
- SILVA, M. (2008): "Los desafíos de Argentina en torno al crecimiento rural a espaldas del medioambiente y la salud" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 92*. Argentina.
- SILVEIRA, Sara (2001): "La dimensión de género y sus implicaciones en la relación entre juventud, trabajo y formación." En PIECK, E.(Coord) *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*. Boletín CINTERFOR, México
- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2008): *Actividades económicas de niños, niñas y adolescentes en la Argentina*. Ministerio de Trabajo, Buenos Aires, Argentina.

- TAPPELLA, Esteban (2004): *Globalización y Transformación de la Estructura Social Agraria en Argentina: ¿Nuevas Ruralidades, Nuevas Políticas?*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina.
- TEDESCO, Juan y TENTI FANFANI, Emilio (2001): *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. UNESCO-Buenos Aires, Argentina.
- TEUBAL, Miguel, *Globalización y nueva ruralidad en América Latina*. Centro de estudios avanzados. UBA. Argentina.
- TORRADO, S. (1992): *Estructura social de Argentina: 1945-1983*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, Argentina.
- UNESCO (2006): Informe de Seguimiento, año 2006. Chile
- (2007): *Informes Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe*. Chile
- UNESCO- FAO (2004): *Seminario "Educación de la Población Rural en América Latina: Alimentación y educación para todos"*
- UNICEF (1999). *Informe anual*.
- VACCHIERI, A y JURE, P. (2008): *Tecnologías de la comunicación en áreas rurales del NOA*. Ediciones Ilustradas, Buenos Aires, Argentina.
- VELÁZQUEZ, Guillermo (1999): *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIGs*. Centro de Investigaciones Geográficas. Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires. Argentina.
- VELÁZQUEZ, G. y GOMEZ LENDES, S. (2003): *Población, Desempleo y Condiciones de Vida en la Argentina. Migraciones y Diferenciación Regional (1991-2001)*. Centro de Investigaciones Geográficas. Universidad Nacional del Centro. B. Aires. Argentina.

UNIA-La Rábida, Huelva, España

2014